Direction générale de l'évaluation et de la vérification interne
Services ministériels
Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien

Préparé par :

Robert Bellehumeur, Gestionnaire de la vérification
et
Morris Redman, Agent de projets

En collaboration avec :

Coopers and Lybrand

Vérification des régimes de gestion du financement des projets d'immobilisations et de l'exploitation et de l'entretien

Projet 95/06
Juin 1997

101-01601/

Table des matières

Résumé i
Évaluation du risque ii
Optimisation des ressources ii
Réalisation des projets ii
Assurer un entretien convenable iii
Respect des exigences du Ministère en matière de planification, de réalisation et d'évaluation des projets d'immobilisations iii

Partie 1 - Introduction 1
Contexte 1
Objectifs et portée 1

Partie 2 - Processus actuellement en usage 3
Rôles et responsabilités 3
Cycle de vie des projets d'immobilisations et des activités d'exploitation et d'entretien .. 4

Partie 3 - Évaluation générale 10
Introduction 10
Évaluation par objectif de vérification 11

Partie 4 - Constatations et recommandations 16
Projets d'immobilisations 16
Fonctionnement et entretien 19
Méthodes de financement et application 21
Évaluation 23

Diagrammes de processus et matrices de contrôle 24

Annexes
Mandat
Plan d'action

Résumé

Par suite des préoccupations soulevées par le Vérificateur général dans son rapport de 1995, la Direction générale de l'évaluation et de la vérification interne a entrepris une vérification interne des régimes de gestion du financement des projets d'immobilisations et de l'exploitation et de l'entretien, au sein du Ministère.

L'objectif principal de la présente vérification était d'examiner les régimes de gestion précités afin d'évaluer les règles particulières qui s'appliquent aux éléments suivants :

- évaluation des risques;
- optimisation des ressources;
- exécution des projets;
- assurance d'un entretien adéquat; et
- respect des exigences ministérielles en ce qui concerne la planification, la mise en oeuvre et l'évaluation des projets d'immobilisations.

La vérification, qui était d'envergure nationale, incluait des visites dans huit régions. Les travaux de vérification sur le terrain comprenaient la détermination des procédures, des processus et des exigences prévus par le régime de gestion des projets d'immobilisations et des activités d'exploitation et d'entretien en vigueur dans les régions.

Un comité consultatif formé de représentants de la direction et des régions, a été constitué afin d'aider l'équipe de vérification à mener à bien son mandat.

De façon générale, le personnel des bureaux régionaux sait qu'il doit promouvoir le transfert des programmes et s'efforce d'améliorer la façon dont il traite avec les Premières Nations. Toutefois, le Ministère se voit constamment divisé entre exercer ses responsabilités redditionnelles envers le public canadien et remplir son objectif à long terme, qui est de transférer les programmes. Pendant nos travaux de vérification sur le terrain, nous avons constaté ce dilemme dans l'ensemble de l'organisation et dans les collectivités des Premières Nations.

Conscient de ces difficultés, le Ministère a organisé un certain nombre d'ateliers à l'intention du personnel des régions. Ces ateliers fournissent au personnel une occasion de parler des problèmes et des enjeux, au fur et à mesure qu'ils se présentent ainsi qu'un moyen de trouver des solutions. À l'appui de ces efforts, un document de travail a été élaboré à l'intention du personnel et de la haute direction. Ces initiatives et les recommandations du présent rapport constituent un bon point de départ pour aider à relever les défis liés à la gestion du financement des projets d'immobilisations et de l'exploitation et de l'entretien.

Voici donc nos conclusions pour ce qui est des cinq objectifs de la vérification.

Évaluation du risque

Dans un contexte financier où la prudence est la règle d'or, le Ministère est résolu à trouver des moyens efficaces de gérer le financement de son programme, tout en assurant le respect approprié des règles touchant l'obligation de rendre compte. Dans le contexte du transfert des programmes, le Ministère peut verser des fonds aux Premières Nations pour s'apercevoir ensuite qu'ils ne sont pas utilisés aux fins prévues. En évaluant le risque la direction peut repérer les domaines qui doivent être surveillés.

L'une des façons qu'utilise actuellement le Ministère pour évaluer le risque consiste à définir un seuil de risque fondé sur l'importance financière du projet. En plus d'exercer une surveillance de ce seuil financier, les régions évaluent la capacité technique des Premières Nations avant de conclure une entente pour le financement d'un projet d'immobilisations. Bien que cette dernière pratique soit encouragée, elle s'exerce généralement de façon officieuse et aucun document n'appuie les décisions qui sont prises. L'absence de documents justificatifs peut avoir des répercussions négatives sur les exigences en matière de reddition des comptes du Ministère.

Optimisation des ressources

L'approbation du financement d'un projet est fondée sur une évaluation en bonne et due forme des différentes options et de leurs coûts et risques. En tant qu'organisme de financement, le Ministère doit transférer l'évaluation du le projet aux Premières Nations, tout en s'assurant que de bons projets d'immobilisations soient choisis et exécutés. Toutefois, l'évaluation des projets demeure l'un des volets importants des activités courantes des régions.

Réalisation des projets

Les gestionnaires et le personnel du Ministère sont conscients que le Ministère ne s'occupe plus à proprement parler de la réalisation des projets. L'Administration centrale élabore actuellement un cadre de travail visant à assurer la bonne exécution des projets et l'entretien convenable des installations qui en résultent. Toutefois, le personnel des régions ne saisit pas les liens entre certains éléments de ce cadre de travail et les objectifs de transfert des responsabilités.

Assurer un entretien convenable

Le Ministère songe actuellement à élargir le processus d'inspection du Système de rapports sur la condition des biens (SRCB) de manière à y inclure l'évaluation de l'entretien du bien. Cette évaluation fournira des renseignements quant au niveau d'entretien dont un bien a fait l'objet dans le passé. L'évaluation ne pourra assurer l'entretien futur du bien mais aidera la direction à cerner les zones de risque nécessitant plus d'attention.

Respect des exigences du Ministère en matière de planification, de réalisation et d'évaluation des projets d'immobilisations

Les constatations énoncées dans le présent rapport sont conformes à celles dont fait état le rapport du Vérificateur général. Les travaux sur le terrain menés dans les régions et l'examen des dossiers ont confirmé qu'il existe des cas de non-respect des exigences ministérielles.

Recommandations

Le rapport de vérification comprend les dix recommandations qui suivent :

1. a) Le directeur général, Direction générale des politiques et des programmes socio-économiques devrait mettre fin au régime par objectifs en usage et clairement instaurer un régime de financement à long terme des projets d'immobilisations, régime qui pourrait comprendre des objectifs opérationnels à court terme.

   b) Les directeurs généraux régionaux devraient mesurer les résultats selon ces objectifs et en rendre compte au directeur général, Direction générale des politiques et des programmes socio-économiques.

2. Le directeur général, Direction générale des politiques et des programmes socio-économiques, de concert avec le directeur général, Direction générale des finances, devrait procéder à un examen visant à déterminer comment répartir les fonds entre les régions. L'examen préciserait clairement à la fois la justification du choix de la méthode d'attribution et les rôles précis qui seraient transférés au directeur général des Finances et à chaque bureau régional. L'affectation des fonds aux projets d'immobilisations devraient être conforme aux objectifs du Ministère.

3. Le directeur général, Direction générale des politiques et des programmes socio-économiques, de concert avec le directeur général, Direction générale des finances, devrait clairement définir la démarche à suivre pour inclure certains types d'infrastructures dans l'entente-cadre de financement de la Première Nation.

4. Les directeurs généraux régionaux devraient veiller à ce que les plans d'immobilisations régionaux fassent état des projets étayés par les plans de développement matériel des collectivités des Premières Nations et répondent aux objectifs établis par le Ministère.

5. Le directeur général, Direction générale des politiques et des programmes socio-économiques devrait examiner la possibilité d'inclure des données préliminaires sur les biens dans le Répertoire des biens immobiliers (RBI) ainsi que les répercussions financières d'une telle action.

6. Les directeurs régionaux des Services du financement devraient veiller à ce que les Premières Nations établissent un plan de gestion de l'entretien comme il se doit. Lorsqu'une Première Nation recommande une solution de rechange convenable, cette dernière devrait être clairement énoncée dans les modalités et être appliquée, s'il y a lieu.

7. Le directeur général, Direction générale des politiques et des programmes socio-économiques, de concert avec le directeur général, Direction générale des finances et avec les directeurs généraux régionaux, devrait établir une liste de vérification type pour chaque dossier de projet. La liste de vérification ferait état des éléments suivants :

   - des exigences minimales en ce qui concerne les documents à produire et les aspects à prendre en considération à l'égard du projet;

   - une définition des responsabilités qui incombent à chaque niveau décisionnel.

8. a) Le directeur, Direction des paiements de transfert de l'Administration centrale devrait définir des lignes directrices fondamentales pour l'élaboration des modalités des ententes de financement d'après une évaluation de la Première Nation.

   b) Les directeurs régionaux des Services du financement devraient s'assurer que les dossiers relatifs aux projets d'immobilisations dans leur région fassent état de l'évaluation des risques et des conclusions à cet égard.

9. Le directeur général, Direction générale des finances, de concert avec le directeur général, Direction générale des politiques et des programmes socio-économiques, devrait finaliser les lignes directrices à l'intention du personnel régional en ce qui concerne le niveau de surveillance qu'exige le Ministère. Ces lignes directrices devraient par ailleurs se refléter dans les modalités des ententes de financement.

10. Le directeur général, Direction générale de la gestion de l'information devrait évaluer l'avantage que représente pour les Premières Nations l'obtention de renseignements sur leurs résultats, par l'intermédiaire d'un rapport annuel.

Contexte

Par suite des préoccupations soulevées par le Vérificateur général dans son rapport de 1995, la Direction générale de l'évaluation et de la vérification interne a entrepris une vérification interne des régimes de gestion du financement des projets d'immobilisations et de l'exploitation et de l'entretien, au sein du Ministère. Au nombre des questions soulevées dans le rapport du Vérificateur général, mentionnons l'application des procédures ministérielles touchant le financement des projets d'immobilisations et d'exploitation et d'entretien. L'objet de la présente vérification interne est d'aider les gestionnaires du Ministère à aborder ces préoccupations.

La Direction générale de l'évaluation et de la vérification interne a engagé la firme Coopers & Lybrand Consulting pour mener la vérification. Au cours du projet, nous avons travaillé en étroite collaboration avec le personnel de la vérification et les gestionnaires de programme du Ministère et nous tenons à les remercier de leur collaboration tout au long de notre mandat.

Objectifs et portée

L'objectif principal de la présente vérification était d'examiner les régimes de gestion du financement des projets d'immobilisations et des activités d'exploitation et d'entretien afin d'évaluer les règles particulières qui s'appliquent aux éléments suivants :

- évaluation des risques;
- optimisation des ressources;
- exécution des projets;
- assurance d'un entretien adéquat; et
- respect des exigences ministérielles en ce qui concerne la planification, la mise en oeuvre et l'évaluation des projets d'immobilisations.

La vérification a été d'envergure nationale, elle a mis à contribution toutes les régions et des entrevues et des travaux sur place ont été menés dans les endroits suivants :

- Colombie-Britannique
- Alberta
- Saskatchewan
- Manitoba
- Québec
- Ontario
- Région de l'Atlantique
- Yukon

La participation de la direction a constitué un volet important de la présente vérification et un Comité consultatif du projet a été formé pour travailler avec l'équipe de vérification. Le Comité consultatif du projet de ***Vérification interne des régimes de gestion du financement des projets d'immobilisations et de l'exploitation et de l'entretien*** était formé des personnes suivantes :

- Morris Redman, chargé de projet, Direction générale de l'évaluation et de la vérification interne;
- Robert Sterling, conseiller principal, Programmes et mise en oeuvre, Direction générale des politiques et des programmes socio-économiques (DGPPSÉ);
- Alex Dunne, analyste des programmes, DGPPSÉ;
- Rod MacLean, directeur, Développement stratégique et transfert, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada;
- Robb Knight, agent, Direction des paiements de transfert;
- Maureen Coughlin, gestionnaire par intérim, Besoins et affectations des ressources, Direction générale des finances;
- Diane Roddick, gestionnaire, Exploitation des données, Direction générale de la gestion de l'information (DGGI).

Le personnel de vérification des régions a participé aux différentes étapes du projet. Des séances de mise à jour ou des ateliers tenus en collaboration avec le Comité consultatif du projet ont permis de partager de l'information avec les personnes-ressources des régions.

Les travaux sur le terrain comprenaient :

- la détermination des procédures, des procédés et des exigences prévus au régime de gestion en ce qui a trait à la reddition de comptes pour ce qui est projets d'immobilisations et de l'exploitation et de l'entretien, dans les régions;
- l'examen de documents relatifs aux procédures ministérielles;
- des entrevues avec des employés de l'Administration centrale;
- des entrevues avec des responsables des Premières Nations;
- l'examen des documents dans le but de constituer un échantillon de projets d'immobilisations; et
- des entrevues avec des employés du MAINC dans les régions.

Les travaux sur place ont été effectués en juillet et en août 1996, et les constatations exposées dans le présent rapport sont fondées sur ces travaux. À la suite des travaux sur place, un atelier a été organisé avec les membres du Comité consultatif du projet et avec des représentants des régions afin qu'ils puissent partager l'information tirée de ces travaux, discuter des problèmes émergents et élaborer des recommandations pratiques qui permettront de régler les problèmes de manière réaliste et pragmatique. Le rapport a également fait l'objet de discussions entre des représentants des régions et de l'Administration centrale, à l'occasion d'une réunion tenue à Toronto (en décembre 1996).

Partie 2 - Processus actuellement en usage

Régimes de gestion du financement des projets d'immobilisations et des activités d'exploitation et d'entretien

Le MAINC accorde une aide financière à la construction, à l'entretien et à l'exploitation des installations, de façon à assurer des services de base aux collectivités des Premières Nations. Au nombre des exemples de ces services et installations de base, mentionnons les suivants :

- capacité de traitement de l'eau potable et des eaux usées;
- élimination des déchets;
- construction et entretien de routes;
- écoles et autres établissements d'enseignement, y compris les centres de loisirs pour les jeunes;
- alimentation des réserves en électricité; et
- capacité de protection - incendie.

L'éducation, le logement, l'aide sociale et le soutien aux administrations locales sont financés séparément et ne sont pas inclus dans l'activité de financement des projets d'immobilisations et des activités d'exploitation et d'entretien. Les dépenses prévues pour les projets d'immobilisations et les activités d'exploitation et d'entretien pour l'exercice financier 1996-1997 s'élèvent à 777 millions de dollars. Près des deux tiers de cette somme sont affectés à des projets d'immobilisations, le dernier tiers étant consacré aux activités courantes d'exploitation et d'entretien.

Rôles et responsabilités

En raison du transfert des programmes, le MAINC réduit progressivement sa participation directe aux projets d'immobilisations et aux activités d'exploitation et d'entretien. De plus en plus, les Premières Nations offrent ces services et voient à la construction et à l'entretien des installations. Actuellement, le MAINC se perçoit comme un organisme de financement de ces activités. À ce titre, le Ministère verse les fonds selon les modalités des ententes négociées et surveille le respect de ces modalités.

Cycle de vie des projets d'immobilisations et des activités d'exploitation et d'entretien

Les fonctions liées à la gestion du cycle de vie des projets d'immobilisations et des activités d'exploitation et d'entretien comprennent :

- la planification;
- l'affectation des ressources;
- les méthodes de financement;
- la mise en application; et
- l'évaluation.

Le **diagramme 1** fournit un aperçu de ces fonctions. En effet les projets d'immobilisations et les activités d'exploitation et d'entretien commencent par un plan. Des ressources sont ensuite affectées selon ce plan. On utilise ensuite la méthode de financement appropriée pour répartir les fonds destinés aux Premières Nations. Une fois que les fonds sont affectés, on peut passer à la réalisation des projets d'immobilisations et des activités d'exploitation et d'entretien. L'information réunie pendant le processus d'évaluation est utilisée au cours du processus de planification, ce qui relance le cycle de vie.

Pour chacune de ces fonctions clés, des diagrammes de processus et des matrices de contrôle ont été élaborés et sont décrits en annexe. Les diagrammes de processus montrent en détail les étapes et précisent le centre de responsabilité associé à chaque étape du diagramme 1.

Les matrices de contrôle décrivent les étapes du processus détaillé dans les diagrammes de processus qui les accompagnent. Les matrices précisent l'objectif correspondant menant à l'exécution de l'étape, énumèrent les contrôles de haut niveau qui se rapportent à chaque étape du processus et fournissent une évaluation globale de la conformité aux procédures en vigueur. L'évaluation générale constitue un résumé des différentes évaluations qui ont été produites pour chaque région.

Vous trouverez ci-après une brève description des procédures en vigueur en ce qui concerne le financement et la réalisation des projets d'immobilisations et des activités d'exploitation et d'entretien. La description ci-dessous fournit un aperçu préliminaire de la partie qui suit.

Projets d'immobilisations

- **Planification et affectation des ressources**

  Ces processus ont été regroupés étant donné que les pratiques en vigueur ne respectent pas la méthode traditionnelle qui consiste à préparer un plan puis à affecter les ressources, en fonction du plan.

Les objectifs de rendement sont soumis à l'Administration centrale chaque année en mai. Ils visent à déterminer de quelle façon les objectifs à long terme du Ministère pourront être atteints. Les objectifs sont simplement des évaluations de la valeur en dollars et du nombre d'unités visées dans les catégories préétablies de projets d'immobilisations. Les régions soumettent également une liste de leurs projets d'immobilisations dont la valeur est supérieure à 1 million de dollars à l'Administration centrale, pour que cette dernière les intègre à son Budget des dépenses principal[1].

Au mois de février suivant, les régions recevront de l'Administration centrale les sommes qui seront affectées à des projets d'immobilisations. Les sommes attribuées à chaque région pour des immobilisations non résidentielles demeurent constantes et sont fondées sur la part en pourcentage de l'ensemble des besoins qui ont été cernés en 1990 pour chaque région.

Une fois que l'affectation en dollars est connue, les plans des régions sont élaborés en fonction des plans d'immobilisations des Premières Nations ou de leurs projets particuliers. Ces plans sont ensuite examinés et consolidés, en vue de l'établissement d'un plan d'immobilisations régional. Les projets qui figurent au plan d'immobilisations régional sont classés par ordre de priorité afin qu'ils concordent avec les priorités nationales.

L'affectation régionale des immobilisations est répartie parmi différentes catégories. De façon générale, ces catégories comprennent l'éducation, l'approvisionnement en eau potable et l'épuration des eaux usées et les autres infrastructures (par exemple les routes, les ponts et les installations de protection contre l'incendie). Dans les catégories de l'éducation et des systèmes d'approvisionnement en eau potable et d'épuration des eaux usées, les projets sont classés par ordre de priorité. Chaque région a conçu une formule permettant d'attribuer un classement quantitatif correspondant à des facteurs qualitatifs dans chaque catégorie. Les projets qui obtiennent la cote de priorité la plus élevée reçoivent les sommes accordées à cette catégorie pour chaque région.

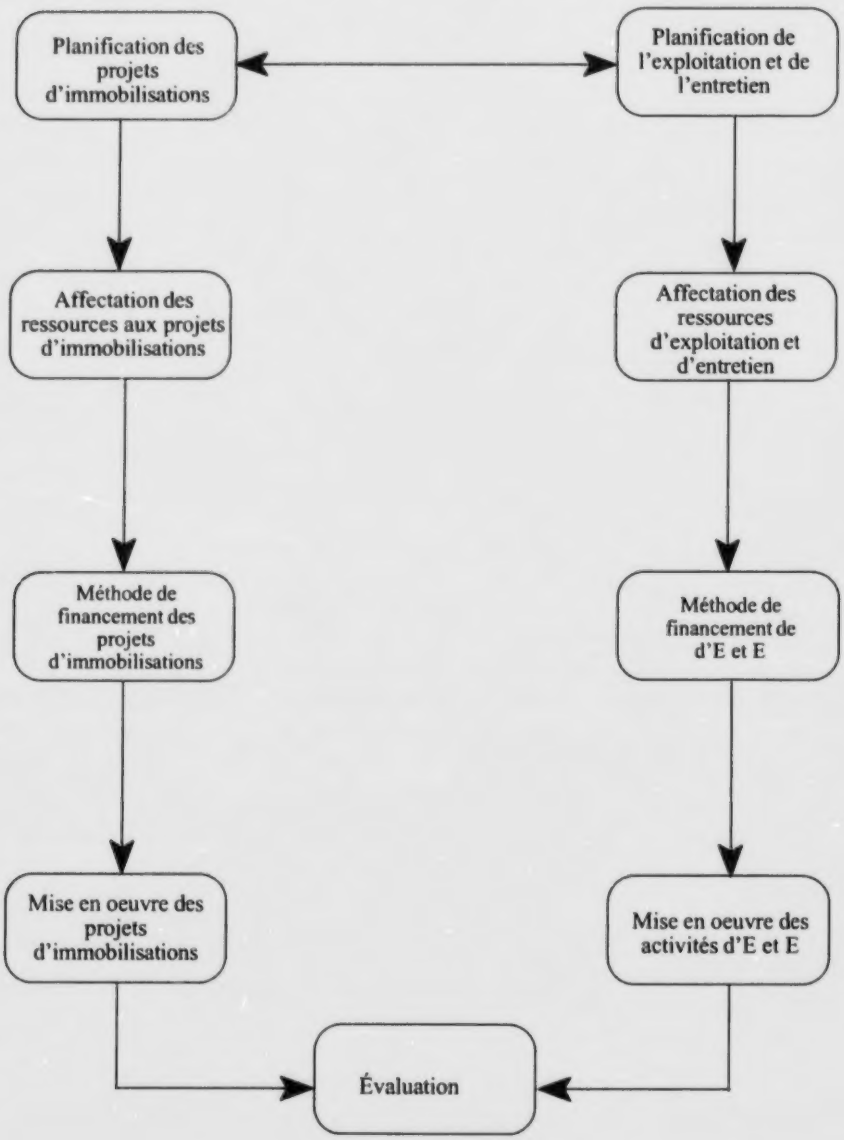
Les autres infrastructures comprennent généralement les routes et les ponts, l'électrification, la protection contre l'incendie et les immeubles communautaires. À l'exception d'une région, les projets entrant dans cette catégorie bénéficient d'un financement affecté à chaque Première Nation selon leur nombre d'habitants.

---

[1] Le Budget des dépenses principal fait état des dépenses que le Parlement sera appelé à approuver et fournit des précisions quant aux résultats attendus en regard des sommes dépensées.

Diagramme 1

Cycle de vie des projets d'immobilisations et de l'E et l'E



Exploitation et entretien

- **Planification et affectation des ressources**

Les régions n'effectuent pas la planification de l'utilisation du financement des activités d'exploitation et d'entretien. Le financement à ce titre est fourni aux collectivités des Premières Nations pour l'entretien des biens immobiliers. Le processus de financement de ces activités commence dès que les ressources sont attribuées aux régions et, pour cette raison, les processus de planification et d'attribution des ressources des activités d'exploitation et d'entretien sont réunis, pour les besoins de notre examen.

Les régions reçoivent les fonds destinés au financement des activités d'exploitation et d'entretien de l'Administration centrale selon une formule de calcul préétablie. Les éléments de cette formule comprennent : le nombre d'unités, ce dernier étant déterminé par le type de biens; le coût unitaire moyen qu'il faut prévoir pour assurer l'exploitation et l'entretien d'un bien immobilier selon les normes généralement acceptées; et, dans certains cas, un facteur de réduction découlant du principe voulant que les Premières Nations soient responsables d'une partie des dépenses d'exploitation et d'entretien se rapportant à leurs immobilisations.

Par la suite, les régions attribuent ce financement aux Premières Nations à l'aide d'une variante régionale de la formule utilisée par l'Administration centrale pour affecter les fonds aux régions.

- **Les méthodes de financement et leur application**

Les processus touchant les méthodes de financement et la réalisation des projets d'immobilisations et des activités d'exploitation et d'entretien ont été combinés. De manière générale, l'établissement des modalités des méthodes de financement précède la réalisation.

- **Méthodes de financement**

Le financement des projets d'immobilisations obéit à un ensemble de modalités convenues. Ces modalités peuvent être modifiées selon les capacités de gestion des Premières Nations. Le financement des activités d'exploitation et d'entretien fait partie de l'entente-cadre de financement de la Première Nation.

- **Application**

  La réalisation d'un projet d'immobilisations comporte trois étapes :

  - l'étape de la conception, au cours de laquelle les études de faisabilité sont examinées et évaluées. L'évaluation est généralement menée par les Services immobiliers pour le MAINC et les gestionnaires régionaux des projets d'immobilisations. À cette étape, une option est choisie et la conception d'un projet d'immobilisations est financée. La conception constitue le fondement de l'étape de la construction;

  - l'étape de la construction comprend la construction proprement dite de l'immeuble. Les régions exercent un suivi de l'avancement des projets au moyen de visites régulières des chantiers;

  - l'étape du parachèvement constitue l'étape finale du projet, au cours de laquelle les régions s'assurent que le projet a été réalisé conformément aux modalités prévues et que le bien est enregistré et pris en compte dans le Répertoire des biens immobiliers (RBI).

  L'exécution des activités d'exploitation et d'entretien est du ressort des Premières Nations. La surveillance des activités d'exploitation et d'entretien se fait dans le cadre du processus d'application du SRCB. Ce processus, qui est décrit en détail plus loin dans la présente partie, permet au Ministère d'inspecter les installations selon un cycle quinquennal. Occasionnellement, des inspections pourront être effectuées sur des biens qui ne sont pas inclus dans le cycle du SRCB, pour une année donnée.

Évaluation

L'évaluation du financement des projets d'immobilisations et des activités d'exploitation et d'entretien se fait par l'entremise des rapports financiers de fin d'exercice et des processus d'inspection obligatoires.

- **Rapports financiers de fin d'exercice**

  Les Premières Nations sont tenues de soumettre des états financiers vérifiés dans les quatre-vingt-dix jours suivant la fin de leur exercice financier, états qui doivent être accompagnés de tous documents supplémentaires exigés par le guide de production des rapports du Ministère. Si les états financiers ne sont pas produits dans les délais prévus, une partie ou la totalité du financement non obligatoire est retenue. Pour leur part, les régions ne retiennent pas le financement des immobilisations, étant donné que cela pourrait entraîner des pénalités liées à la construction ou des dépenses additionnelles dans le cadre d'un projet.

Dès que le Ministère reçoit les états financiers, il les analyse. L'analyse comprend un réconciliation entre le financement fourni par le Ministère et le financement dont les états financiers rendent compte. On procède également à une analyse de la santé financière de la Première Nation, à la lumière de ratios financiers et d'indicateurs de trésorerie. Ces renseignements servent à évaluer la capacité des bandes et à déterminer s'il y a lieu ou non d'imposer des conditions additionnelles dans les ententes de financement. L'analyse peut déboucher sur l'application d'un plan de redressement. La Première Nation est informée des résultats de l'examen.

- **Inspections obligatoires**

Tous les biens immobiliers des Premières Nations qui sont financés par le Ministère font l'objet d'une inspection matérielle dans le cadre d'un cycle quinquennal. Les résultats des inspections sont inclus dans le SRCB. Les inspections du SRCB sont menées par des consultants spécialisés ou par des organismes de services techniques des Premières Nations. Le processus est généralement supervisé par les Services immobiliers du Ministère. Les biens qui ne sont pas inscrits dans le processus du SRCB pour une année donnée peuvent faire ou ne pas faire l'objet d'une inspection.

Partie 3 - Évaluation générale

Introduction

« *Le Ministère doit ... poursuivre le transfert des programmes aux Premières Nations ...* »

Cette déclaration, qui figure dans le Mot du ministre dans le Budget des dépenses principal de 1996-1997, se reflète dans l'ensemble du Plan d'activités du Ministère de 1996-1997. Les Premières Nations et le Ministère reconnaissent l'importance de s'acquitter des obligations redditionnelles s'appliquant à l'affectation de fonds publics. De l'énergie et des efforts considérables ont été consacrés à l'élaboration de méthodes plus efficaces pour gérer les activités de financement, et ce dans le but d'appuyer le transfert de la prestation des programmes aux Premières Nations, transfert qui revêt un caractère prioritaire aussi bien pour le MAINC que pour les Premières Nations.

Il est prévu au Plan d'activités de 1996-1997 que le Ministère continue de travailler en vue d'assurer la viabilité des programmes clés, comme la construction d'installations d'approvisionnement en eau potable et d'épuration des eaux usées, et la prestation d'autres services de base auxquels le public canadien s'attend. De plus, le Plan prévoit que les activités de transfert des responsabilités se poursuivront à un rythme accéléré, en conformité avec les objectifs du gouvernement et des Premières Nations.

Dans l'ensemble, le personnel des bureaux régionaux est conscient de ses responsabilités et s'efforce constamment d'améliorer la façon dont le Ministère traite avec les Premières Nations. L'évaluation qui suit est fondée sur des entrevues menées auprès d'employés des régions qui participent à la gestion du financement des projets d'immobilisations et des activités d'exploitation et d'entretien et auprès de membres choisis des collectivités des Premières Nations.

L'atteinte de l'objectif du Ministère en ce qui a trait au transfert de la responsabilité des projets d'immobilisations et des programmes d'exploitation et d'entretien qui s'y rattachent pose encore un défi. Comme l'indique un document de travail provisoire produit par le MAINC en mai 1996, le public canadien et les membres des Premières Nations demandent, et à juste titre, que des règles de reddition des comptes strictes soient appliquées à l'utilisation des fonds par le Ministère et les Premières Nations. Tout au long du processus de transfert des responsabilités, le Ministère s'efforce de réduire progressivement sa participation directe à la réalisation directe des projets d'immobilisations et à l'exécution des activités d'exploitation et d'entretien. Toutefois, le Ministère se doit de trouver le juste équilibre entre sa responsabilité envers le public canadien et son objectif de transfert de responsabilités à longue échéance. Les difficultés que pose ce dilemme sont ressenties dans l'ensemble de l'organisation et parmi les collectivités des Premières Nations.

Pour relever ces défis, le Ministère a organisé un certain nombre d'ateliers à l'intention des employés des régions. Ces ateliers visent à fournir l'occasion aux employés des régions de discuter des enjeux et des problèmes au fur et à mesure qu'ils se posent et d'y trouver des solutions. Il est entendu qu'une initiative nationale appelle une stratégie et une coordination nationales. Toute stratégie nationale doit refléter la réalité, à savoir que les bureaux régionaux sont proches des Premières Nations et que les Premières Nations sont proches de leurs citoyens et, d'autre part, la stratégie doit permettre l'observation des règles de reddition des comptes à tous les niveaux.

Dans le document de travail de mai 1996 précité, le Ministère fait état des efforts qu'il a déployés dans le but d'élaborer une stratégie nationale. Plus précisément, le Ministère s'est fixé les trois objectifs suivants :

- examiner avec chaque Première Nation la mesure dans laquelle son cadre de reddition de comptes est instauré et établir un plan d'action, lorsqu'il y a des lacunes;

- rajuster les modalités de toutes les ententes de financement du MAINC afin de rendre obligatoire l'établissement et la tenue d'un cadre de reddition des comptes;

- examiner les exigences en matière de rapports à produire afin de déterminer si les données colligées conviennent, dans l'optique de l'attribution de pouvoirs accrus aux Premières Nations en matière de prestation de services.

Cette initiative constitue un bon point de départ pour relever les défis en matière de gestion du financement des projets d'immobilisations et des activités d'exploitation et d'entretien, et les recommandations que renferme le présent rapport représentent un complément à ces efforts.

Évaluation par objectif de vérification

La vérification visait cinq objectifs précis. Vous trouverez ci-après le résultat sommaire de l'évaluation de chacun de ces objectifs. Comme l'indique la Partie 1 du présent rapport, l'objectif de la vérification était d'examiner et d'évaluer les procédures relatives aux éléments suivants :

- évaluation du risque;
- optimisation des ressources;
- exécution des projets;
- assurance d'un entretien adéquat; et
- respect des exigences du Ministère en matière de planification, d'exécution et d'évaluation des projets d'immobilisations.

La présente partie fournit également un aperçu des meilleures pratiques observées pendant la vérification. La section qui suit renferme un état détaillé des constatations et des recommandations.

Évaluation du risque

Dans le passé, l'exécution des projets d'immobilisations était du ressort exclusif du MAINC. Par suite de l'engagement qu'a pris le Ministère de transférer ses programmes, l'exécution des projets d'immobilisations et des activités d'exploitation et d'entretien relève maintenant des collectivités des Premières Nations.

Dans un contexte de prudence financière, le Ministère est résolu à trouver des moyens efficaces de gérer le financement du programme tout en maintenant le niveau de responsabilité approprié. Dans le contexte du transfert des programmes, le Ministère peut verser des fonds aux Premières Nations pour s'apercevoir ensuite qu'ils ne sont pas utilisés aux fins prévues. L'évaluation du risque est, dans ce contexte, la méthode que l'on utilise pour aider la direction à cerner les aspects comportant les plus grands risques.

L'une des démarches d'évaluation du risque actuellement en usage au Ministère consiste à établir un seuil de risque fondé sur l'importance financière du projet. Ce seuil permet de cerner les projets d'immobilisations qui requièrent une surveillance plus étroite de la part du Ministère. Pour déterminer ce seuil de risque, on tient compte de facteurs comme la taille des projets (grands et petits projets), la contribution en capital et le capital fourni par la bande, les projets financés avec des fonds principaux ou des fonds secondaires. Étant donné que ces notions ne sont pas utilisées de manière uniforme dans l'ensemble du Ministère, les seuils de risque varient et sont donc contrôlés différemment.

Outre le seuil de risque financier établi aux fins du contrôle, les régions procèdent à une évaluation des capacités techniques de la Première Nation avant de conclure une entente au sujet du financement du projet d'immobilisations. L'évaluation des capacités fait ressortir les points forts et les points faibles de la Première Nation dans l'optique de la réalisation des projets d'immobilisations. Bien que l'on encourage cette pratique, celle-ci est généralement officieuse et n'est pas étayée de documents à l'appui des décisions qui se prennent. L'absence de tels documents peut avoir pour le Ministère des répercussions négatives sur son obligation de rendre compte. Ainsi, par exemple, une région pourra déterminer qu'une collectivité des Premières Nations est en mesure d'exécuter des projets d'immobilisations, sous réserve d'une surveillance limitée de la part du Ministère. Si la situation demeure inchangée et que des fonds sont versés mais ne sont pas utilisés de manière appropriée, le Ministère pourra devoir justifier la décision qu'il a prise initialement d'exercer une surveillance limitée. En pareil cas, disposer de documents convenables faciliterait l'examen de la situation.

Après avoir convenu de la nécessité d'établir une démarche d'évaluation du risque, le Ministère a décidé d'intégrer cette fonction au processus d'inspection du SRCB. Toutefois seuls les systèmes d'approvisionnement en eau potable et d'épuration des eaux usées seront assujettis à une inspection du SRCB. La possibilité d'un entretien insuffisant de ces deux types de biens a été reconnue comme l'élément présentant le risque le plus élevé pour une collectivité des Premières Nations. En outre, l'inspection dans le cadre du SRCB proprement dite sera élargie de manière à ce que soient évaluées les activités d'entretien dont s'acquittent les Premières Nations.

Optimisation des ressources

Au cours de l'étape de la recherche de cette vérification, la notion d'optimisation des ressources a été définie comme étant un processus qui doit être lancé dès que la nécessité d'un projet est reconnue. L'approbation du financement en vue du projet est fondée sur la bonne évaluation des options qui comprend une estimation des coûts et des risques, pour chaque option. En tant qu'organisme de financement, le Ministère fait face au dilemme suivant : évaluer des projets tout en demeurant confiant que les projets d'immobilisations seront correctement sélectionnés et réalisés. Toutefois, l'évaluation des projets demeure un élément important des activités courantes dont s'acquittent les régions.

Réalisation des projets

Les gestionnaires et les employés du Ministère sont conscients que celui-ci ne participe plus à la réalisation des projets. Le rapport du Vérificateur général notait à cet égard que le Ministère devrait consolider son rôle pour ce qui est de veiller à la bonne réalisation des projets et, plus particulièrement, à ce que les travaux d'entretien suffisants soient effectués dans les réserves. Cette observation ne se traduit pas nécessairement par l'obligation pour le Ministère d'accroître son rôle dans la réalisation des projets, mais signifie plutôt qu'il doit élaborer un cadre lui permettant de s'assurer de la réalisation adéquate des projets. Actuellement, ce cadre existe de façon partielle. Ainsi par exemple, le Ministère a mis au point une nouvelle méthode de financement permettant de tenir compte de l'évolution des rapports entre le Ministère et les Premières Nations. Toutefois, à la lumière des discussions que nous avons eues avec les employés des régions, il est difficile de déterminer de quelle façon certaines parties de ce cadre s'intégreront au cadre d'ensemble.

Assurer l'exécution de l'entretien

Comme nous l'avons indiqué précédemment, le Ministère songe actuellement à élargir le processus d'inspection du SRCB de façon à inclure l'évaluation de l'entretien des biens. Cette évaluation produira des renseignements sur la qualité de l'entretien dont les biens ont fait l'objet dans le passé. L'évaluation ne peut pas servir à assurer l'entretien du bien dans l'avenir; par contre, elle pourra aider la direction à cerner les éléments de risque auxquels le Ministère devra accorder davantage d'attention.

Respect des directives ministérielles en matière de planification, de réalisation et d'évaluation des projets d'immobilisations

Les constatations de la présente vérification confirment les constatations du rapport du Vérificateur général. Les travaux sur le terrain et les examens de dossiers menés dans les régions ont confirmé qu'il existe des cas de non-respect des exigences du Ministère. À titre d'exemple, l'une des raisons mentionnées par le Vérificateur général dans son rapport était que les dossiers de projets ne sont pas tenus à jour. Le personnel des régions est au courant de la situation, mais il a indiqué que le non-respect a aussi pour explication que certaines des procédures actuelles ne reflètent pas l'objectif à long terme du transfert des responsabilités ou ne sont pas compatibles avec cet objectif. Ainsi par exemple, les exigences en matière de documents à produire et de surveillance sont demeurées inchangées.

Meilleures pratiques

Le personnel du Ministère s'efforce d'améliorer continuellement ses méthodes et de tirer partie des leçons apprises de ses collègues. Les « meilleures pratiques » décrites ci-après ont été relevées au cours des visites régionales et il faudrait songer à en élargir l'application :

- *Élaboration et utilisation d'un guide d'application du processus d'approbation des projets d'immobilisations*. Une description détaillée du processus constitue la première étape vers l'assurance de la conformité. Le guide décrit les étapes que comporte le processus d'approbation d'un projet d'immobilisations ainsi que la nécessité de produire un minimum de documents.

- *Partage du savoir-faire avec et entre les Premières Nations et formation de ces dernières*. Les Premières Nations doivent être convenablement préparées à accroître leur participation à la réalisation des projets d'immobilisations et à l'exécution des activités d'exploitation et d'entretien. Le Ministère parvient à remplir cet objectif par les moyens décrits ci-après :

    - participation des Premières Nations à la planification et à l'approbation des projets d'immobilisations;

    - communication des procédures détaillées du Ministère aux Premières Nations et formation en vue de l'application des procédures;

    - colloques mixtes entre les Premières Nations et le Ministère pour l'examen des questions;

    - parrainage de colloques à l'intention des Premières Nations dans le dessein de réunir et de partager des expériences;

- organisation de colloques de formation en entretien des biens immobiliers à l'intention des Premières Nations;

- *Mise au point de systèmes de suivi des projets d'immobilisations en cours et suivi de la réception des rapports à produire*. La plupart des régions ont mis au point un système permettant de suivre la progression des projets d'immobilisations. Le système sert à comparer les sommes affectées aux projets d'immobilisations et aux fonds qui y sont réellement versés. Certaines régions ont également intégré à leur système les exigences relatives aux rapports à produire pour être en mesure de mieux surveiller la réception des rapports;

- *Utilisation d'un système de classement numérique des priorités pour l'approbation des projets d'immobilisations*. Un système de cette nature aide à assurer l'affectation objective des ressources. À mesure que des projets sont soumis à des fins d'approbation, chaque projet se voit attribuer une cote de priorité numérique fondée sur des lignes directrices préétablies. Le système de classement accorde la plus haute priorité aux questions de santé et de sécurité, ce qui correspond aux priorités du Ministère en la matière.

Un bon nombre de ces meilleures pratiques pour ne pas dire toutes, peuvent faire l'objet d'un transfert aux Premières Nations. La responsabilité à l'égard de l'application des meilleures pratiques décrites précédemment dépendra toutefois des rapports entre le bureau régional et les collectivités des Premières Nations.

Partie 4 - Constatations et recommandations

La présente partie fait état des constatations issues de la vérification. Comme nous l'avons indiqué dans la partie 2 de ce rapport, les cycles des projets d'immobilisations et des activités d'exploitation et d'entretien obéissent à des fonctions clés. Les constatations qui figurent dans la présente partie sont groupées à l'intérieur de ces fonctions.

Projets d'immobilisations

Constatation 1 : <u>Établissement et suivi d'objectifs opérationnels</u>

Les objectifs à long terme des projets d'immobilisations sont communiqués aux régions par l'Administration centrale. De leur côté, les régions doivent déterminer, pour chacune des cinq prochaines années la valeur en dollars et le nombre d'unités attribués aux catégories préétablies de projets d'immobilisations. À titre d'exemple, les régions déterminent le nombre de mètres carrés de locaux scolaires et le total des sommes à engager pour la construction d'écoles pour remplir les objectifs préétablis.

L'établissement d'objectifs devrait avoir pour but de fournir un moyen de mesurer le rendement. Toutefois, certaines régions ont indiqué que le processus actuel n'est pas concluant. Les régions n'ont pas reçu récemment de commentaires à ce sujet de l'Administration centrale et, de manière générale, ne se reportent pas aux objectifs en tant qu'indicateurs de rendement. Une région a même décidé de mettre fin à l'exercice. La région en question estime que l'exercice d'établissement d'objectifs ne reflète pas les besoins des collectivités des Premières Nations et, à moins que cette information ne soit utile et que l'exercice ne soit perçu comme justifié, on se demande à quoi bon continuer à dépenser des ressources limitées. Toutefois, sans ces objectifs, ni les régions, ni le Ministère ne disposent de quelque élément que ce soit pour mesurer le rendement opérationnel. L'Administration centrale est consciente de cette préoccupation et s'est penchée sur la question.

La mise à jour annuelle des objectifs n'est pas directement basée sur les plans que produisent les Premières Nations. Comme nous l'avons décrit précédemment, les objectifs sont mis à jour et soumis à l'Administration centrale en mai, alors que le plan d'immobilisations régional n'est pas élaboré avant le mois de février suivant ou au cours de l'année à venir. En conséquence, le processus d'établissement d'objectifs devient un exercice mécanique plutôt que le fruit d'un exercice de planification.

Recommandation 1 :

a) Le directeur général, Direction générale des politiques et des programmes socio-économiques devrait mettre fin au régime par objectifs en usage et clairement instaurer un régime de financement à long terme des projets d'immobilisations, régime qui pourrait comprendre des objectifs opérationnels à court terme.

b) Les directeurs généraux régionaux devraient mesurer les résultats selon ces objectifs et en rendre compte au directeur général, Direction générale des politiques et des programmes socio-économiques.

Constatation 2 : <u>Affectation du financement des immobilisations</u>

L'Administration centrale affecte le financement aux régions selon un pourcentage de leurs besoins par rapport à «l'ensemble des besoins»; cette procédure existe depuis 1990. Dans le Budget principal des dépenses de 1996-1997, le Ministère a indiqué que la priorité sera accordée aux projets qui permettent de résoudre des problèmes de santé et de sécurité. Bien que cet énoncé d'objectifs soit d'une grande utilité pour le Ministère, lorsque ce dernier établit les priorités en matière de projets d'immobilisations pour l'année à venir, la notion de santé et de sécurité est trop générale pour que l'on puisse à partir de ce grand objectif définir des priorités qui serviront de justification à l'attribution des fonds.

Si l'objectif du Ministère est d'afficher suffisamment de souplesse pour répondre à tous les besoins des Premières Nations dans cette catégorie (c'est-à-dire, un projet d'approvisionnement en eau potable et d'épuration des eaux usées, de même que des bureaux pour la Première Nation et des installations de loisirs), cet objectif n'a pas été clairement indiqué.

Recommandation 2 :

Le directeur général, Direction générale des politiques et des programmes socio-économiques, de concert avec le directeur général, Direction générale des finances, devrait procéder à un examen visant à déterminer comment répartir les fonds entre les régions. L'examen préciserait clairement à la fois la justification du choix de la méthode d'attribution et les rôles précis qui seraient dévolus au directeur général des Finances et à chaque bureau régional. L'affectation des fonds pour les projets d'immobilisations devraient être conforme aux objectifs du Ministère.

Constatation 3 : **Financement destiné aux infrastructures**

Les plans d'immobilisations des régions ne rendent pas toujours compte de tous les projets d'immobilisations qui doivent être financés. Certains projets d'immobilisations sont financés selon une formule préétablie d'attribution de crédits aux Premières Nations. La formule utilisée reconnaît que certains types d'infrastructures sont indispensables et qu'ils constituent davantage des dépenses d'exploitation que des dépenses d'immobilisations. L'attribution de crédits selon une formule préétablie aux Premières Nations leur permet de planifier efficacement l'utilisation du financement accordé. Les définitions des notions de petits travaux d'immobilisations et de projets d'immobilisations financés à l'aide du budget de base varient de région en région, ce qui se traduit par une certaine incohérence dans le financement des infrastructures.

Recommandation 3 : Le directeur général, Direction générale des politiques et des programmes socio-économiques, de concert avec le directeur général, Direction générale des finances, devrait clairement définir la démarche à suivre pour inclure certains types d'infrastructures dans l'entente-cadre de financement de la Première Nation.

Constatation 4 : **Élaboration de plans d'immobilisations pour les collectivités**

La clé de l'élaboration d'un plan d'immobilisations régional réside dans l'élaboration de plans appropriés par les Premières Nations. Dans certaines régions, la politique en usage n'autorise l'approbation d'un projet d'immobilisations particulier que si le projet répond à un besoin cerné dans le plan de développement matériel de la collectivité. Des exceptions à cette politique sont permises, dans la mesure où elles sont convenablement justifiées. Dans toutes les autres régions, la collectivité n'est pas tenue d'avoir un plan de développement matériel. Le plan de développement matériel de la collectivité est un processus mis de l'avant par les Premières Nations pour se donner une stratégie de développement à long terme. Le plan permet à la collectivité de miser sur des solutions de développement bien planifiées et clairement définies. En outre, le plan établit un lien entre les objectifs socioculturels généraux de la collectivité et ses objectifs en matière de développement matériel. Bien que ce plan définisse les besoins de la collectivité, il devrait servir de base à l'élaboration d'un plan d'immobilisations pour la Première Nation, plan qui devra ensuite être soumis aux régions.

La Première Nation qui élabore un plan d'immobilisations qui n'est pas appuyé par un plan de développement matériel fait courir un risque au ministère. En effet les projets d'immobilisations en cours risquent de ne pas s'harmoniser avec les besoins futurs de la collectivité. Par exemple, il faut prévoir le nombre d'inscriptions dans les écoles pour pouvoir planifier la construction d'une école. Dans une certaine mesure, ces prévisions reflètent la croissance de la collectivité et devraient permettre de déterminer la nature des autres besoins pour ce qui est des projets d'immobilisations de la collectivité. Réunir l'ensemble des besoins cernés dans un seul document devrait simplifier la coordination de la planification des projets d'immobilisations pour la collectivité.

Recommandation 4 : Les directeurs généraux régionaux devraient veiller à ce que les plans d'immobilisations régionaux fassent état des projets étayés par les plans de développement matériel des collectivités des Premières Nations avec les objectifs établis par le Ministère.

Fonctionnement et entretien

Constatation 5 : **Cohérence des données à l'appui de l'attribution du financement**

Bien que le RBI constitue le fondement pour la répartition du financement des activités d'exploitation et d'entretien, on relève des incohérences dans les données qui sont saisies dans le système. Les saisons étant ce qu'elles sont au Canada, il n'est pas rare de voir des projets être parachevés au cours de l'automne. La mise à jour du RBI se fait chaque année en mai. L'information que renferme le RBI en mai constitue la base servant à l'attribution du financement des activités d'exploitation et d'entretien par l'Administration centrale à l'intention des régions pour l'exercice financier à venir. L'échéance de la mise à jour peut faire en sorte qu'un projet parachevé pendant l'automne ne puisse être réinscrit dans le RBI qu'au mois de mai suivant. En conséquence, le bien immobilier touché ne se verra attribuer aucun crédit aux titres des activités d'exploitation et d'entretien avant l'exercice financier suivant. Cet intervalle représente un retard de dix-huit mois à partir du moment où le projet d'immobilisations est terminé et le moment où il se voit attribuer des fonds d'exploitation et d'entretien. Pour atténuer ce retard, certaines régions inscriront des biens immobiliers dont le parachèvement est prévu à l'automne de façon à s'assurer que l'Administration centrale affecte des fonds d'exploitation et d'entretien en temps plus opportun. Cette procédure n'est pas uniforme de région en région, ce qui se traduit par un déséquilibre dans la répartition du financement des activités d'exploitation et d'entretien. En outre, chaque région reçoit déjà un supplément de 2,8 p. 100 de ses allocations aux fins d'immobilisations non résidentielles qui est destiné aux activités d'exploitation et d'entretien liées à des projets d'immobilisations qui sont parachevés en milieu d'année.

Recommandation 5 : Le directeur général, Direction générale des politiques et des programmes socio-économiques devrait examiner la possibilité d'inclure des données préliminaires sur les biens dans le Répertoire des biens immobiliers (RBI) ainsi que les répercussions financières d'une telle action.

Constatation 6 : **Établissement du plan de gestion de l'entretien**

L'une des conditions qui s'appliquent actuellement aux activités d'exploitation et d'entretien est l'obligation d'établir un plan de gestion de l'entretien. Bien qu'il ne soit pas obligatoire de soumettre un plan à la région pour le financement des activités d'exploitation et d'entretien la simple obligation d'en établir un n'est pas appliquée par les régions lorsque l'on sait que le plan n'existe pas. Les régions et les Premières Nations devraient respecter les mêmes exigences en ce qui concerne le financement des activités d'exploitation et d'entretien qu'en ce qui a trait à la réalisation des projets d'immobilisations. Les plans d'exploitation et d'entretien peuvent aider les collectivités des Premières Nations à prioriser les activités d'entretien et à assurer l'entretien des biens immobiliers. Dans le dessein de promouvoir l'amélioration de l'exploitation et l'entretien des biens financés, les régions ont aidé les collectivités des Premières Nations à mettre sur pied, de 1989 à 1993, des systèmes de gestion de l'entretien. Dans certaines régions, une aide financière a été accordée pour l'élaboration d'un système et pour la dotation d'un poste de coordonnateur pour une période d'un an. Dans une région seulement, le financement total pour ces systèmes a atteint près de 630 000 $. Bien qu'un grand nombre de collectivités des Premières Nations aient abandonné le système, nombreuses sont celles qui étaient conscientes de l'importance d'une démarche planifiée et systématique en matière d'entretien des installations. Ainsi par exemple, une collectivité des Premières Nations d'une autre région a récemment mis au point un nouveau système de gestion de l'entretien et elle est certaine que son système a réduit le coût global du financement des activités d'exploitation et d'entretien.

Recommandation 6 : Les directeurs régionaux des Services du financement devraient veiller à ce que les Premières Nations établissent un plan de gestion de l'entretien comme il se doit. Lorsqu'une Première Nation recommande une solution de rechange convenable, cette dernière devrait être clairement énoncée dans les modalités et être appliquée, s'il y a lieu.

Méthodes de financement et application

Constatation 7 : **Approbation des projets d'immobilisations**

Le processus d'approbation des projets d'immobilisations n'est pas uniforme d'une région à l'autre. Dans toutes les régions, à un moment ou à un autre, les autorités concernées du Ministère apposent leur signature au bas d'un document de projet pour en signifier l'approbation. Pour tous les projets, plus d'une autorisation est nécessaire.

Pour les besoins des communications entre le personnel des bureaux régionaux et l'autorité appropriée, on utilise des formulaires. Une autorité du niveau approprié est appelée à signer les formulaires pour approuver les projets. Bien que des pièces justificatives doivent être produites pour obtenir l'approbation d'un projet, les formulaires ne sont pas conçus de façon à assurer que chaque niveau d'autorité soit responsable.

Comme le Vérificateur général le recommande dans son rapport, des améliorations importantes s'imposent pour assurer le respect des exigences du Ministère et pour assurer la bonne exécution des projets d'immobilisations et d'entretien. Les procédures en vigueur dans les régions ne répondent pas aux exigences minimales en matière de production de documents et de facteurs à envisager. Conséquemment, elles ne constituent pas un bon exemple pour les Premières Nations qui seront appelées à les appliquer.

Recommandation 7 : Le directeur général, Direction générale des politiques et des programmes socio-économiques, de concert avec le directeur général, Direction générale des finances et avec les directeurs généraux régionaux, devrait établir une liste de vérification type pour chaque dossier de projet. La liste de vérification ferait état des éléments suivants :

- des exigences minimales en ce qui concerne les documents à produire et les aspects à prendre en considération à l'égard du projet;
- une définition des responsabilités qui incombent à chaque niveau décisionnel.

Constatation 8 : **Établissement des modalités**

En ce qui concerne les projets d'immobilisations, les modalités des ententes de financement sont fondées sur les capacités techniques et de gestion de projet de la Première Nation ainsi que sur ses antécédents quant au respect de ces modalités. Dans un grand nombre des dossiers de projets d'immobilisations que nous avons examinés, l'évaluation du risque que représente la Première Nation n'était pas suffisamment étoffée, en regard des modalités s'appliquant aux projets spécifiques. Les régions ont indiqué que des consultations sous forme de table ronde sont organisées afin de s'assurer que des modalités suffisantes à cet égard soient énoncées dans l'entente de financement. Bien que ce processus soit obligatoire, il ne permet pas de réunir suffisamment d'information pour permettre à un examinateur indépendant d'arriver à la même conclusion. Dans le cas des activités d'exploitation et d'entretien, les modalités types sont inscrites dans chacune des ententes de financement disponibles.

Recommandation 8 :

a) Le directeur, Direction des paiements de transfert de l'Administration centrale devrait définir des lignes directrices fondamentales pour l'élaboration des modalités des ententes de financement d'après une évaluation de la Première Nation.

b) Les directeurs régionaux des Services du financement devraient s'assurer que les dossiers relatifs aux projets d'immobilisations dans leur région fassent état de l'évaluation des risques et des conclusions à cet égard.

Constatation 9 : **Uniformité de la surveillance**

Au Ministère, le niveau de surveillance varie considérablement selon les projets d'immobilisations et les activités d'exploitation et d'entretien, de même qu'entre les régions. Actuellement, le niveau de reddition des comptes des Premières Nations au Ministère, le rôle des Services immobiliers en tant que conseiller technique affecté aux projets et le niveau de surveillance exercé par le Ministère sont les mêmes pour tous les projets, sans égard aux capacités de la Première Nation. Ce que nous venons de dire vaut également pour les Services immobiliers, en leur qualité de conseiller technique pour la surveillance des projets. Des procédures de surveillance des activités d'exploitation et d'entretien sont également appliquées à toutes les Premières Nations, sans égard à leurs capacités.

Toutefois, bien que les plans d'exploitation et d'entretien permettent d'assurer une certaine responsabilité pour ce qui est de la répartition du financement, les plans ne permettent pas d'assurer l'exécution d'un entretien convenable. Récemment, le Ministère a envisagé la possibilité d'élargir le processus d'application du SRCB de manière à y inclure l'évaluation des travaux d'entretien exécutés, en plus de l'évaluation de la condition des biens. L'évaluation proposée permettrait au Ministère de déterminer si les fonds destinés à l'entretien ont été dépensés à cette fin, et si les infrastructures des réserves ont fait l'objet des travaux d'entretien appropriés.

Recommandation 9 : Le directeur général, Direction générale des finances, de concert avec le directeur général, Direction générale des politiques et des programmes socio-économiques, devrait finaliser les lignes directrices à l'intention du personnel régional en ce qui concerne le niveau de surveillance qu'exige le Ministère. Ces lignes directrices devraient par ailleurs se refléter dans les modalités des ententes de financement.

Évaluation

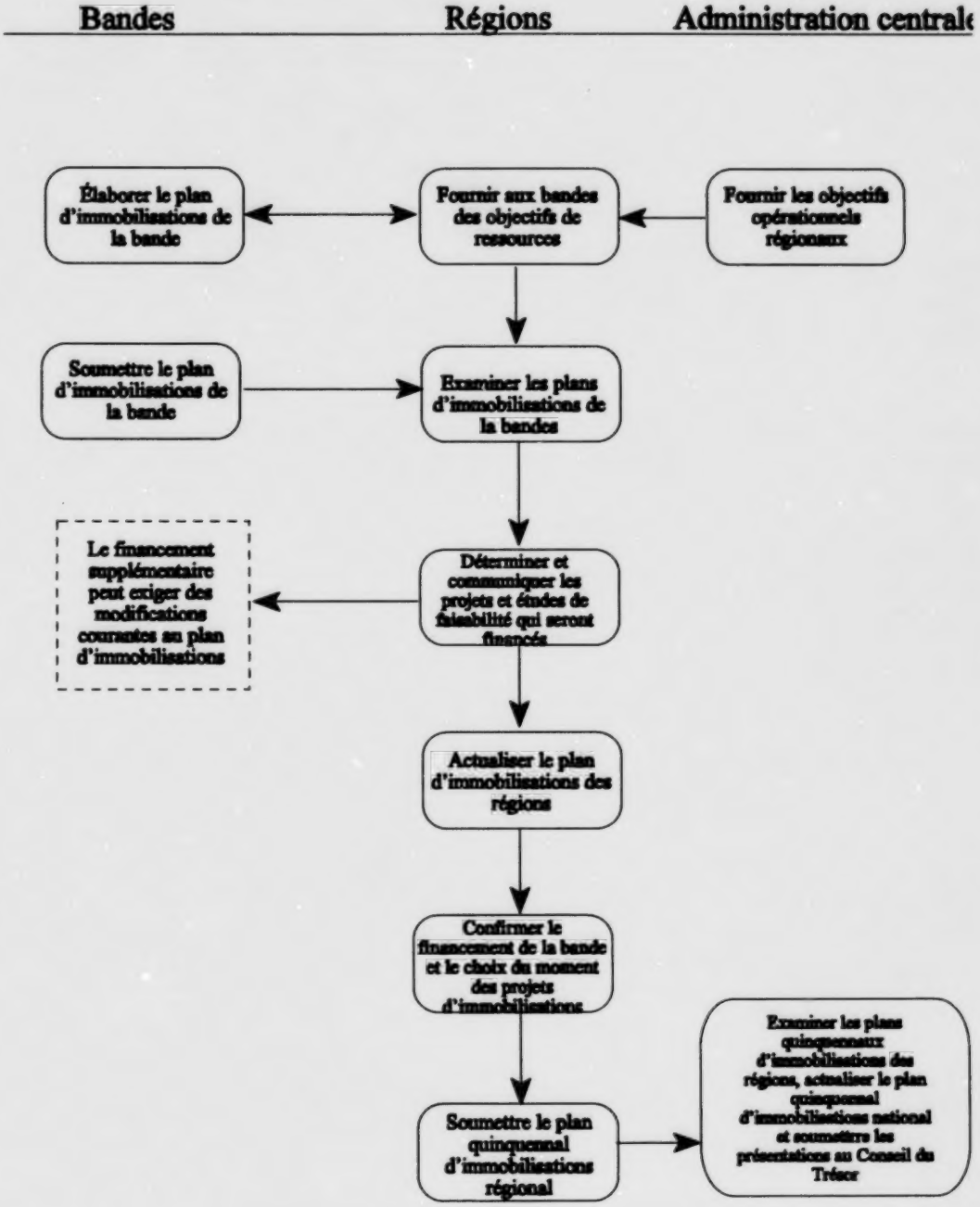
Constatation 10 : **Rapports de fin d'exercice**

Actuellement, le processus d'évaluation en usage au Ministère met principalement l'accent sur la production en fin d'exercice d'états financiers vérifiés et sur les exigences prévues dans le manuel des rapports de clôture d'exercice. Bien que l'analyse des états financiers soit nécessaire, celle-ci ne permet pas au Ministère de disposer d'une information suffisante pour évaluer la Première Nation sur le plan qualitatif. Les exigences énoncées dans le manuel des rapports de clôture d'exercice sont censées servir de complément aux états financiers, et aider à mener une analyse quantitative. Toutefois, en raison de l'insistance que l'on met sur le respect des exigences du manuel sur les rapports de fin d'exercice, les Premières Nations perçoivent les exigences concernant les rapports comme une obligation de fournir des renseignements au Ministère plutôt que comme des informations qui leur seraient utiles pour rendre compte de leur administration à la collectivité. De nombreuses organisations diffusent des renseignements sur leurs résultats dans les rapports annuels, de façon à communiquer une information à la fois quantitative et qualitative à leurs membres. On pourrait concevoir un rapport annuel que produirait la Première Nation et qui renfermerait des renseignements sur les résultats, comme le demande le Ministère, mais qui serait également utile aux membres de la collectivité.

Recommandation 10 : Le directeur général, Direction générale de la gestion de l'information devrait évaluer l'avantage que représente pour les Premières Nations l'obtention de renseignements sur leurs résultats, par l'intermédiaire d'un rapport annuel.

Diagrammes de processus et matrices de contrôle

Planification des projets d'immobilisations



Planification des projets d'immobilisations			
Étape du processus	**Objectif**	**Mesures de contrôle**	**Évaluation**
Fournir les régionales. Objectifs des opérations.	S'assurer que les objectifs du Ministère sont atteints.	Les objectifs sont présentés par l'Administration centrale.	• Les régions soumettent annuellement un rapport en réponse aux objectifs. • Certaines régions sont en avance sur leurs objectifs. • Les régions revoient annuellement les objectifs et les soumettent à l'Administration centrale.
Élaborer le plan d'immobilisations de la bande.	S'assurer que les bandes déterminent et fixent les priorités de leurs besoins en vue des futures affectations de fonds.	Réception par la région d'un plan d'immobilisations de la bande.	• Les bandes dressent des plans d'immobilisations quinquennaux. • Les plans sont actualisés annuellement et soumis à la région. • Le chef et le conseil approuvent le plan. • Les régions revoient les plans et fixent la priorité des projets selon le plan national d'infrastructure. • Les régions ont recours aux plans d'immobilisations quinquennaux de la bande pour élaborer le plan d'immobilisations régional.
Fournir aux bandes des objectifs de ressources.	Informer les bandes de leur accessibilité à un financement futur.	Les objectifs et les sommes affectées sont communiqués immédiatement après la confirmation du Budget des dépenses principal. Les régions sont informées des sommes qui leur sont attribuées aux fins d'immobilisations pour les années à venir et des objectifs à atteindre.	• Le financement de base est déterminé selon des formules régionales. • La priorité des projets ne bénéficiant pas d'un financement de base est fixée selon la méthode régionale d'établissement des priorités.

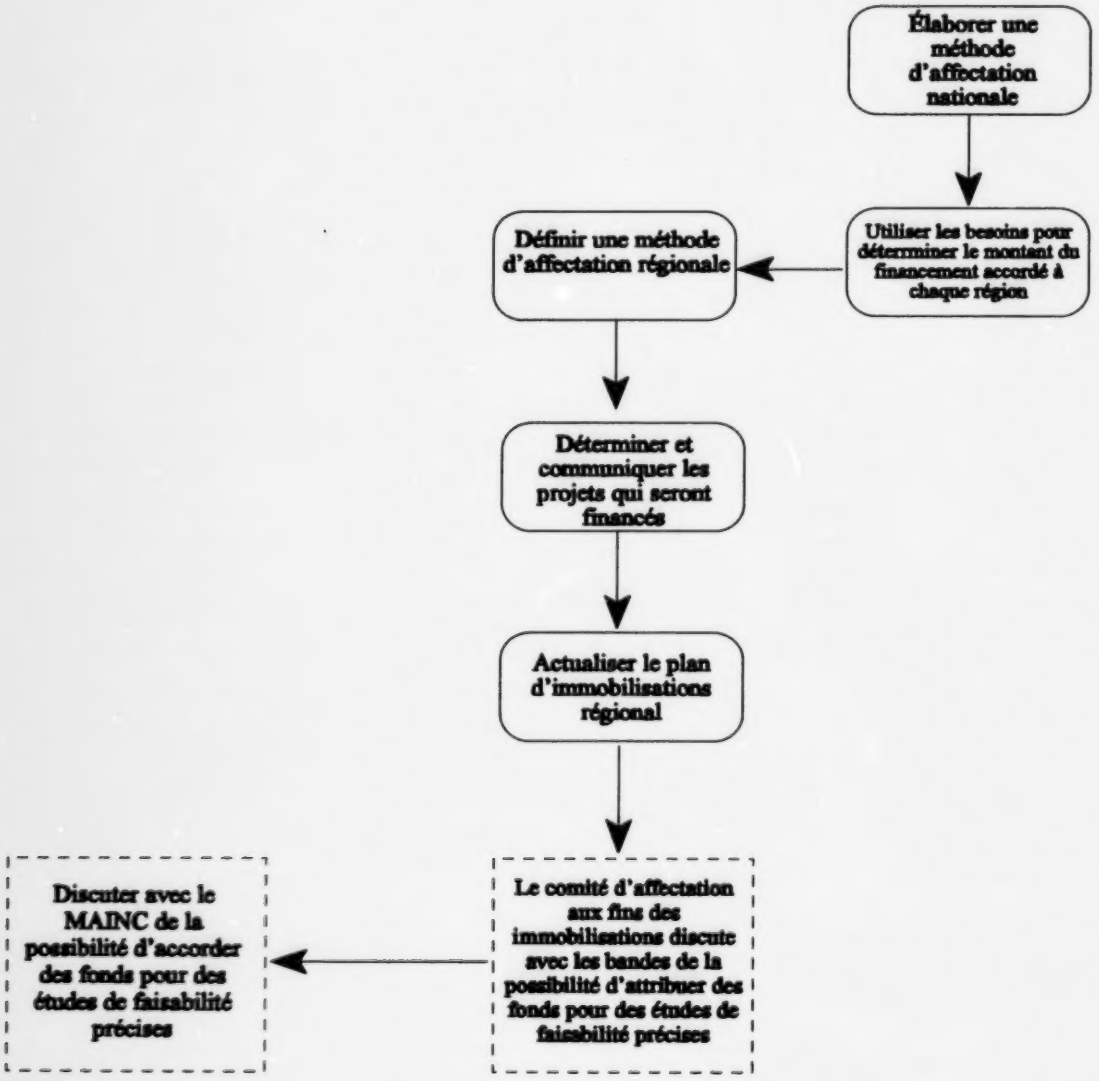
Planification des projets d'immobilisations			
Étape du processus	**Objectif**	**Mesures de contrôle**	**Évaluation**
Soumettre le plan d'immobilisations de la bande.	Assurer la planification voulue.	Exigences visant les MOF et les ETF des Premières Nations. Les mises à jour annuelles sont revues.	• Les plans d'immobilisations de la bande sont soumis avant le nouvel exercice financier. • L'administrateur de la bande élabore le plan d'immobilisations de la bande. • Les projets d'immobilisations avec et sans financement de base sont inclus dans le plan d'immobilisations de la bande.
Examiner les plans d'immobilisations de la bande.	Établir l'admissibilité au financement et déterminer les projets d'immobilisations d'envergure.	Examiner les mises à jour de l'année précédente.	• Les régions examinent les plans d'immobilisations de la bande durant toute l'année. • Au besoin on a recours à une étude de faisabilité pour tous les projets ne bénéficiant pas d'un financement de base.
Déterminer et communiquer les projets et les études qui seront financés.	Fixer la priorité des projets devant être financés pour des questions de santé et de sécurité, de renouvellement des immobilisations, de croissance, etc. (critères visant l'établissement de priorités).	L'information est transmise aux bandes et des documents sont rédigés.	• Les régions informent les bandes des projets approuvés parmi ceux ne bénéficiant pas d'un financement de base. • Les régions n'accorderont aucun financement aux bandes qui ne présentent pas de plans d'immobilisations. • Les bandes doivent s'en tenir aux plans d'immobilisations soumis aux régions.

Planification des projets d'immobilisations			
Étape du processus	**Objectif**	**Mesures de contrôle**	**Évaluation**
Actualiser le plan d'immobilisations régional.	Réunir tous les plans d'immobilisations de la bande en un plan d'immobilisations régional qui fait état de l'établissement des priorités pour la future attribution du financement des immobilisations.	Voici les principales étapes à suivre en vue de l'approbation du plan d'immobilisations régional : • déterminer les besoins en immobilisations de chaque région pour une période cinq ans. • fixer des objectifs et des affectations de fonds régionaux pour une période de cinq ans selon les besoins et les ressources. • élaborer et approuver des plans; et • respecter l'obligation de rendre compte.	La région fixe la priorité des plans d'immobilisations de la bande en se fondant sur la santé et la sécurité.
Confirmer le financement de la bande et l'échéancier des projets d'immobilisations.			Les régions élaborent les plans d'immobilisations d'après le financement obtenu l'année précédente.
Présenter le plan d'immobilisations régional quinquennal.			Les régions exigent que les plans d'immobilisations de la bande soient soumis en vertu des exigences du Conseil du Trésor en matière de présentation.

Planification des projets d'immobilisations			
Étape du processus	**Objectif**	**Mesures de contrôle**	**Évaluation**
Examiner les plans d'immobilisations régionaux quinquennaux et les soumettre au Conseil du Trésor comme il se doit.	Traiter les aspects particuliers des éléments de gestion du programme d'immobilisations de manière à appuyer l'accroissement des pouvoirs et des responsabilités ministériels.		

Affectation des ressources aux projets d'immobilisations

Bandes **Régions** **Administration centrale**



Affectation des ressources aux projets d'immobilisations			
Étape du processus	**Objectif**	**Mesures de contrôle**	**Évaluation**
Élaborer une méthode nationale d'affectation.	S'assurer que toutes les régions se voient attribuer des fonds de façon équitable pour les projets d'immobilisations et que les secteurs prioritaires assurant une meilleure qualité de vie dans les réserves reçoivent le financement voulu.	Soumettre le plan d'affectation national au Conseil du Trésor aux fins d'approbation.	Sans objet au niveau régional.
Recourir à la formule d'établissement des besoins pour déterminer le montant du financement pour chaque région.	Communiquer le montant des sommes accordées à chaque région.		

Affectation des ressources aux projets d'immobilisations			
Étape du processus	**Objectif**	**Mesures de contrôle**	**Évaluation**
Déterminer la méthode qu'utilisent les régions pour attribuer les fonds.	S'assurer que les méthodes et procédés adéquats sont instaurés.		• Les régions partagent les fonds entre les projets qui bénéficient d'un financement de base et ceux qui n'en reçoivent pas. • Dans le cas des projets bénéficiant d'un financement de base, les fonds attribués aux bandes sont déterminés selon une formule régionale. • Pour les projets sans financement de base, chaque région a élaboré un système de classement des priorités.

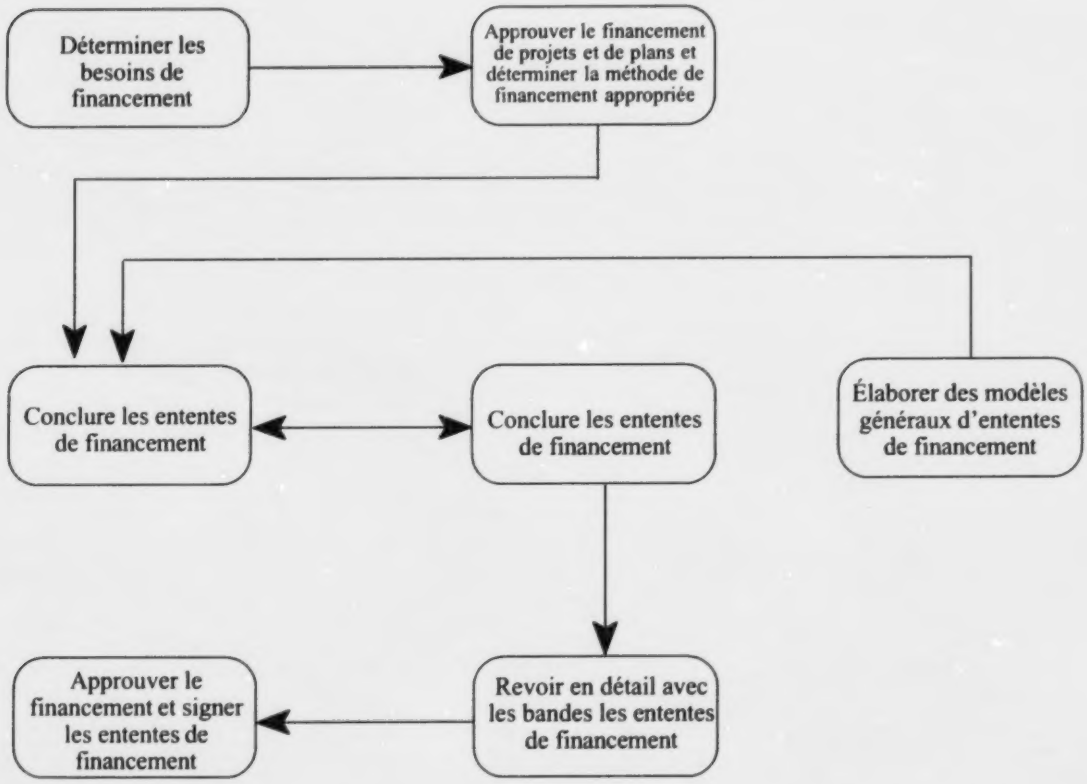
Affectation des ressources aux projets d'immobilisations			
Étape du processus	**Objectif**	**Mesures de contrôle**	**Évaluation**
Déterminer et communiquer les projets et les plans qui seront financés.	S'assurer qu'on puisse se conformer aux objectifs de ressources prioritaires.	Élaborer un plan régional en vue de l'établissement des priorités pour l'affectation des fonds, suivant les politiques d'établissement des priorités.	

Affectation des ressources aux projets d'immobilisations			
Étape du processus	**Objectif**	**Mesures de contrôle**	**Évaluation**
Actualiser le plan d'immobilisations régional.	Affecter des fonds à des catégories de projets précis et selon une classification des projets (grands ou petits).	Les plans régionaux sont examinés en fonction des objectifs mentionnés dans le PILT. Les régions soumettent annuellement une mise à jour SGI ainsi que d'autres rapports au besoin. Cerner les projets de 10 millions de dollars choisis. Tous les projets choisis de 1 million de dollars doivent être signalés dans le Budget des dépenses principal. Actualiser le plan régional de manière à y inclure les priorités. S'assurer que les projets sont sélectionnés d'abord en raison des questions de santé et de sécurité. L'Administration centrale recommande que les régions soient responsables de 3 p.100 des coûts reliés aux urgences.	• Les régions font état de tous les projets de plus de 1 million de dollars devant être inclus dans le Budget des dépenses principal; il peut cependant arriver au cours de l'année que la situation change et que cela agisse sur les priorités originales. • Les projets de plus de 10 millions de dollars sont rares. • La priorité des projets sans financement de base est fixée selon des considérations de santé et de sécurité. • Les régions peuvent mettre de côté un fonds de réserve pour les cas d'urgence.

Affectation des ressources aux projets d'immobilisations			
Étape du processus	**Objectif**	**Mesures de contrôle**	**Évaluation**
Le comité d'affectation aux fins d'immobilisations discute avec les bandes de l'affectation potentielle de fonds pour des études de faisabilité précises.	Communiquer l'affectation potentielle de fonds.		• Les régions mettent de côté une part des sommes affectées annuellement afin de pouvoir financer les études de faisabilité.

Méthode de financement des projets d'immobilisations

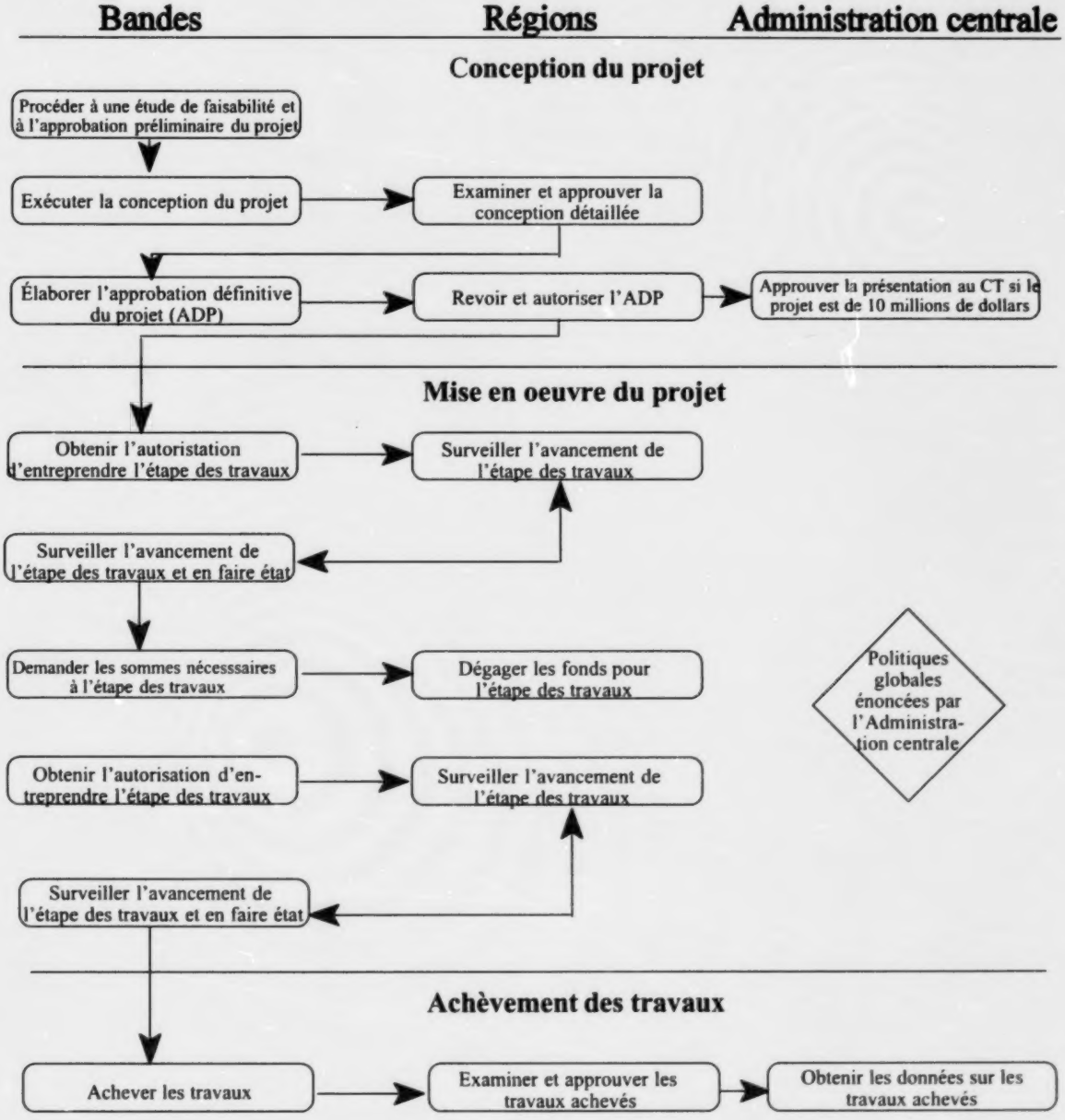
Bandes **Régions** **Administration centrale**



Méthode de financement des projets d'immobilisation			
Étape du processus	**Objectif**	**Mesures de contrôle**	**Évaluation**
Déterminer et fixer la priorité des besoins de financement.	S'assurer que l'ordre de priorité des affectations de fonds aux projets d'immobilisations s'appuie sur des besoins précis.	Établies selon un plan d'immobilisations à long terme.	• Un classement de priorité est attribué à chaque projet sans financement de base. • Le guide de normalisation régional fait en sorte que l'établissement des priorités se fonde sur des questions de santé et de sécurité.
Approuver le financement des plans de projets et déterminer la méthode de financement appropriée.	S'assurer que les bandes profitent le plus possible du financement et réduire au minimum les risques pour le Ministère.	S'assurer qu'un gestionnaire de projet a été nommé. S'assurer que la bande se soit historiquement conformée aux modalités et conditions. Justifier la méthode de financement choisie.	• Les projets d'immobilisations doivent être soumis à un processus d'approbation officiel avant que le financement ne puisse être autorisé. Le fait de s'en tenir au processus assure que la documentation voulue a été reçue. • On voit à ce que les bandes respectent les exigences visant la présentation des rapports afin que le financement ne soit pas autorisé sans que les conditions relatives aux rapports aient été remplies. • On juge que les renseignements sur les antécédents des bandes quant aux projets, les capacités techniques et de gestion, et les résultats des vérifications font partie du processus d'approbation mais ne sont pas documentés.
Finaliser les ententes de financement.	S'assurer que les deux parties sont d'accord avec les modalités ainsi qu'avec la méthode de financement.		• Toutes les modalités sont intégrées au plan du projet qui constitue un appendice ou à une entente distincte.

Méthode de financement des projets d'immobilisation			
Étape du processus	**Objectif**	**Mesures de contrôle**	**Évaluation**
Approuver le financement et signer l'entente de financement.	Engager légalement les deux parties au moyen d'un accord contractuel.	Approuver l'entente de financement L'accord doit être : • daté; • signé en présence des personnes autorisées.	• L'inscription dans le SGPT autorisant le dégagement de fonds n'est effectuée que sur réception d'une entente finale, soit sous la forme d'un avis d'ajustement au budget, soit d'une modification à l'entente.
Revoir les détails des ententes de financement avec les bandes.	S'assurer que les bandes comprennent les modalités des ententes de financement.		• Le plan du projet est finalisé avec la bande avant l'émission d'une modification ou d'un accord.
Élaborer des modèles généraux d'ententes de financement.	Préparer et revoir des ententes de financement types des projets d'immobilisations.		• Les régions disposent d'accords ou d'ententes types pour tous les genres d'ententes de financement.

Mise en oeuvre des projets d'immobilisations



Mise en oeuvre des projets d'immobilisations - Conception des projets			
Étape du processus	**Objectif**	**Mesures de contrôle**	**Évaluation**
Effectuer une étude de faisabilité.	S'assurer que les divers choix autres que les projets d'immobilisations ont été évalués.	On procède à un examen et à une analyse des choix. Estimations de catégorie C.	• On procède, si nécessaire, à une étude de faisabilité dès qu'un besoin est décelé. • Les Services immobiliers du MAINC revoient l'étude de faisabilité.
Négocier les plans.			
Entreprendre l'étape de l'approbation préliminaire du projet.	Accumuler et présenter les critères et les données nécessaires pour concevoir, rendre admissible et améliorer le plan conceptuel.	Formulaire d'approbation préliminaire du projet. Description détaillée du contexte du projet : • endroit; • installations existantes; • détermination des besoins reliés à ce projet.	• Le plan fait partie de l'accord. Toutes les questions ayant trait aux capacités techniques et à la gestion du projet sont traitées à ce niveau.

Mise en oeuvre des projets d'immobilisations - Conception des projets			
Étape du processus	**Objectif**	**Mesures de contrôle**	**Évaluation**
		Les détails des projets doivent comprendre ce qui suit au moment où ils sont soumis : • l'analyse des choix; • l'arrêt des choix; • le processus d'examen de l'évaluation environnementale; • le sort des installations existantes; • la mise en oeuvre du projet; • le contrôle du projet et les dispositions de gestion du projet comme l'échéancier, les mouvements de trésorerie, la technique de construction, l'équipe de gestion du projet, les conditions des ententes de financement, etc. • les commentaires d'organismes d'examen au sujet de projets particuliers (Santé Canada, Environnement Canada, Travail Canada);	• Chaque région a conçu un manuel des procédures renfermant une information suffisante et pertinente qui permet de s'assurer qu'on tient compte de toutes les mesures de contrôle mentionnées. • Les documents du projet soumis sont examinés par les Services de financement et par les Services immobiliers du MAINC. • Les Services immobiliers examinent l'évaluation environnementale, les normes du niveau de service et les coûts contenus dans l'étude de conception du projet.

Mise en oeuvre des projets d'immobilisations - Conception des projets			
Étape du processus	**Objectif**	**Mesures de contrôle**	**Évaluation**
		Les coûts des projets doivent être présentés comme suit : • la ventilation des coûts (estimations de catégorie C) pour le choix recommandé; • les mouvements de trésorerie; • la ventilation des coûts de planification et de conception; • les éléments de risque; • les coûts annuels de l'exploitation et de l'entretien des installations.	

Mise en oeuvre des projets d'immobilisations - Conception des projets			
Étape du processus	**Objectif**	**Mesures de contrôle**	**Évaluation**
Effectuer la conception détaillée et élaborer l'approbation définitive du projet (ADP).	Obtenir des estimations de coûts de catégorie B en soumettant l'approbation originale de la conception et des mises à jour fondées sur l'étude de la conception préliminaire et les études indiquant tout écart par rapport à la conception et aux coûts d'origine. Indiquer les changements et les motifs.	Présenter ce qui suit : • les renseignements sur des approbations antérieures; • la description de la conception; • les codes, normes et règlements; • les exigences visant le site et le terrain; • la mise en oeuvre du projet; • le formulaire de rapport d'examen risque; • les dispositions visant la gestion du projet; 100 des coûts reliés aux urgences. • le plan F et E; et • environnemental préalable; • les estimations des coûts de catégorie "B"; • le flux de l'encaisse; • la comparaison des coûts avec les estimations d'approbation préliminaires; • les éléments de s'assurer de la conformité avec les normes du niveau de	• Le même processus d'approbation est exigé pour chaque phase d'un projet.

Mise en oeuvre des projets d'immobilisations - Conception des projets			
Étape du processus	**Objectif**	**Mesures de contrôle**	**Évaluation**
Revoir et approuver l'ADP.	Déterminer l'admissibilité au financement du projet d'immobilisations qui, une fois financé, entraînerait la construction ou l'acquisition d'un bien, conformément à l'étendue des travaux, à la conception des plans et aux normes de service contenues dans un projet de conception déjà approuvé.	Examiner et approuver l'exactitude et la précision de l'information reçue par les bandes.	
Approuver la présentation au CT s'il s'agit d'un projet de 10 millions de dollars.	Se conformer aux exigences de la loi.		• Les projets de plus de 10 millions de dollars sont rares. Lorsque le coût d'un projet dépasse ce montant, il faut l'approbation de l'Administration centrale et du Conseil du Trésor. • Une fois que la région a obtenu l'approbation de l'Administration centrale, un rapport est rédigé à l'intention du ministre et du sous-ministre, et la présentation est expédiée au Conseil du Trésor aux fins d'approbation.

Mise en oeuvre des projets d'immobilisations - Conception des projets			
Étape du processus	**Objectif**	**Mesures de contrôle**	**Évaluation**
Obtenir l'autorisation d'entreprendre les travaux.	S'assurer que l'autorisation d'entreprendre les travaux a été obtenue.	Recevoir du bureau régional l'autorisation de mettre de l'avant le plan d'acquisition et de construction.	• Les Services de financement et les Services immobiliers du MAINC s'assurent que l'information est complète.
Surveiller la marche des travaux.	S'assurer que les avances de fonds supplémentaires pour la gestion de l'encaisse sont justifiées et que l'on rend compte des écarts et les explique (écarts entre les travaux prévus et ceux achevés - durée et coûts).	Examiner et évaluer les rapports réguliers d'avancement des travaux.	• Dans le cas des projets bénéficiant d'un financement de base, la surveillance est faible. Les bandes sont tenues de surveiller l'exécution de ces travaux. Certaines bandes réclament l'aide des services techniques du Conseil tribal ou engagent un expert-conseil de l'extérieur. • Dans le cas des projets ne bénéficiant pas d'un financement de base, c'est la région qui assure la surveillance. Il faut que des rapports d'avancement des travaux soient soumis à la région, ou que celle-ci les rédige elle-même. Il arrive souvent que les Services immobiliers du MAINC soient beaucoup consultés au cours de ce processus, lorsqu'ils n'y participent pas directement.
Surveiller l'avancement des travaux et en rendre compte.	S'assurer que les travaux avancent selon les dispositions de l'entente.	Évaluer la marche des travaux, et dresser et soumettre les résultats aux régions à l'aide de rapports d'avancement des travaux réguliers.	
Réclamer le paiement pour l'étape 2 des travaux.	Obtenir le financement tel que convenu dans l'entente de financement.		
Dégager le montant destiné au projet.	Voir à ce que le financement prévu soit fourni pour la phase 2 et s'assurer que le Ministère remplisse ses obligations en ce qui a trait aux ententes de financement.		• Les Services de financement dans les régions sont tenus de s'assurer que le mouvement de trésorerie est conforme aux conditions fixées à l'avance.

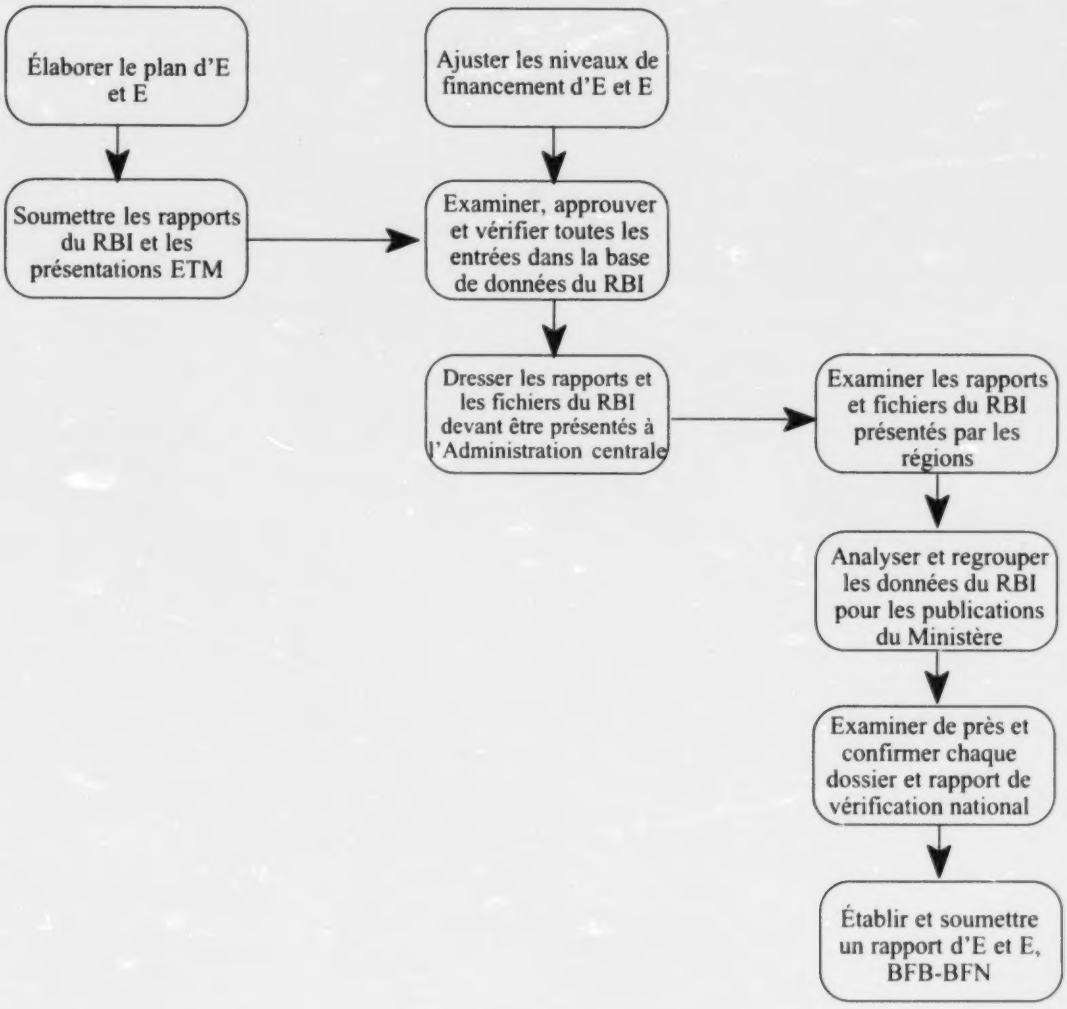
Mise en oeuvre des projets d'immobilisations - Conception des projets			
Étape du processus	**Objectif**	**Mesures de contrôle**	**Évaluation**
Obtenir l'autorisation d'entreprendre la phase suivante.	S'assurer d'avoir obtenu l'autorisation d'entreprendre les travaux.	Recevoir du bureau régional l'autorisation d'entreprendre la phase 2 des travaux.	• Si les travaux s'échelonnent sur plus d'une phase, chacune est assujettie au même processus d'approbation que la présentation initiale du projet.
Surveiller l'avancement des travaux.	S'assurer que les avances de fonds supplémentaires pour la gestion de la trésorerie sont justifiées et que l'on rend compte des écarts et les explique (écarts entre les travaux prévus et ceux achevés - durée et coût).	Examiner et évaluer les rapports réguliers d'avancement des travaux.	• Dans le cas des projets bénéficiant d'un financement de base, la surveillance est faible. Les bandes sont tenues de surveiller l'exécution de ces travaux. Certaines bandes peuvent réclamer l'aide des services techniques du Conseil tribal ou engager un expert-conseil de l'extérieur. • Dans le cas des projets sans financement de base, c'est la région qui assure la surveillance. Il faut que des rapports d'avancement des travaux soient soumis à la région, ou que celle-ci les rédige elle-même. Il arrive souvent que les Services immobiliers soient beaucoup consultés au cours de ce processus, lorsqu'ils n'y participent pas directement.
Surveiller l'avancement des travaux et en rendre compte.	S'assurer que les travaux avancent selon les dispositions de l'entente.	Évaluer la marche des travaux, et dresser et soumettre les résultats aux régions à l'aide des rapports d'avancement des travaux réguliers.	

Mise en oeuvre des projets d'immobilisations - Conception des projets			
Étape du processus	**Objectif**	**Mesures de contrôle**	**Évaluation**
Achever les travaux.	S'assurer que les travaux sont achevés conformément aux modalités des ententes de financement et qu'ils sont conformes aux normes de service.	Rédiger et présenter : • le certificat d'achèvement des travaux. • le formulaire de modifications aux immobilisations pour la mise à jour du RBI.	• Dans le cas des projets d'immobilisations bénéficiant d'un financement de base, les rapports d'achèvement des travaux ne sont pas soumis aux régions. Les conditions des ententes de financement exigent pourtant leur présentation. • Dans le cas des projets ne bénéficiant pas d'un financement de base, les rapports d'achèvement des travaux sont aussi exigés, et dans certaines circonstances, présentés aux régions.
Examiner et approuver les travaux achevés.	S'assurer que les travaux ont été exécutés selon les conditions des ententes de financement et qu'ils sont conformes aux normes de service.	S'assurer d'obtenir l'information voulue pour examiner et évaluer les travaux achevés. Examiner et évaluer : • le certificat d'achèvement des travaux; • le formulaire de modification aux immobilisations; Faire état des changements dans : • le plan d'immobilisations quinquennal (annuellement) • le SGI : RBI et SRCB; Dresser le plan annuel de gestion de l'entretien pour le financement futur des activités d'exploitation et d'entretien.	• Les certificats d'achèvement des travaux servent à mettre à jour le RBI. Là où ces certificats ne sont pas soumis, les régions se servent des plans originaux et des rapports d'avancement des travaux aux fins d'information. Dans certains cas, les bandes présentent un formulaire de mise à jour du RBI rempli. • Le plan d'immobilisations quinquennal fait l'objet d'un examen avant la nouvelle année financière pour s'assurer que le nouveau plan de la bande est modifié de manière à tenir compte des travaux achevés.

Mise en oeuvre des projets d'immobilisations - Conception des projets			
Étape du processus	**Objectif**	**Mesures de contrôle**	**Évaluation**
Recevoir les données sur l'achèvement des travaux.	S'assurer que l'on a tenu compte des données du répertoire.	Recevoir et traiter les formulaires suivants provenant des régions : • les mises à jour du SGPI : le RBI et le SRCB; • le plan d'immobilisations quinquennal; • le plan annuel de gestion de l'entretien.	

Planification de l'exploitation et de l'entretien

Bande **Régions** **Admistration centrale**

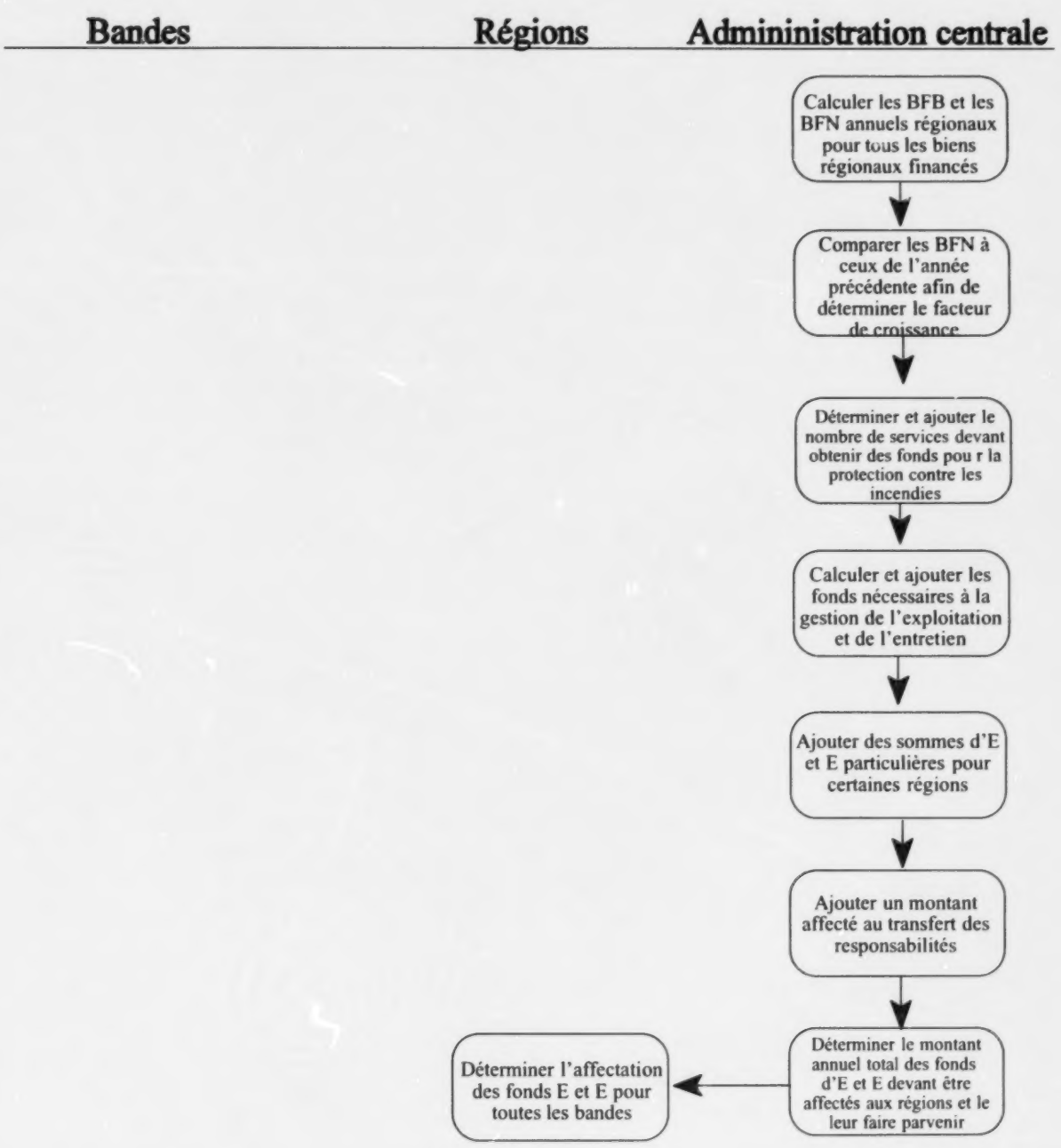


Planification de l'exploitation et de l'entretien			
Étape du processus	**Objectif**	**Contrôle**	**Évaluation**
Élaborer un plan d'exploitation et d'entretien.	Déterminer les sommes nécessaires à l'exploitation et à l'entretien éventuels.	Les régions doivent mettre en place un système de vérification de conformité pour les dépenses d'exploitation et d'entretien des installations. Ce système devrait au moins permettre de s'assurer que les Premières Nations ont mis en place les éléments indiqués dans leur rapport sur leur plan de gestion de l'entretien, et qu'elles ont achevé les projets d'entretien relevés par le SRCB.	• Les bandes ne présentent pas de plans d'exploitation et d'entretien aux régions. Les modalités des ententes de financement prévoient que les Premières Nations doivent avoir des plans d'exploitation et d'entretien.
Ajuster les niveaux de financement de l'exploitation et de l'entretien.	Prendre en compte les activités d'exploitation et d'entretien découlant des ajouts et modifications apportés aux immobilisations au cours de l'année.		• Les niveaux de financement de l'exploitation et de l'entretien sont corrigés pour certains types de biens. • Le RBI sert de base d'information au financement des activités d'exploitation et d'entretien accordé aux bandes.
Présenter les rapports relatifs au RBI et les demandes concernant les ententes de type municipal (ETM).	Communiquer et faire connaître au bureau régional les détails concernant l'ajout et la modification de nouvelles immobilisations et les ententes de type municipal.		• Les ETM font l'objet d'un examen périodique visant à en évaluer la légitimité et l'exactitude. • Les nouvelles ETM sont examinées dès leur réception par les Services immobiliers du MAINC et par les Services de financement.

Planification de l'exploitation et de l'entretien			
Étape du processus	**Objectif**	**Contrôle**	**Évaluation**
Examiner, approuver et vérifier toutes les données introduites dans la base de données du RBI.	S'assurer que les ajouts et modifications faits à la base de données du RBI sont conformes aux normes, et que toutes les nouvelles immobilisations introduites dans le système sont admissibles à un financement futur des activités d'exploitation et d'entretien.		• Après l'achèvement d'un projet d'immobilisations, les bandes transmettent un formulaire du RBI à la région. On remplit alors une demande de modification à la base de données du RBI, et on l'achemine au bureau qui l'effectuera. • Des formulaires du SRCB sont présentés avant le 31 octobre de chaque année pour tous les biens qui ont fait l'objet d'une inspection officielle.
Préparer les rapports et dossiers relatifs au RBI pour les présenter à l'Administration centrale.	Communiquer à l'Administration centrale le montant nécessaire au financement futur des activités d'exploitation et d'entretien.		• Le Système de gestion des immobilisations (SGI) est très efficace. Les données du RBI permettent de calculer correctement les besoins financiers nets (BFN) pour l'entretien futur des biens.
Examiner les rapports et dossiers du RBI présentés par les régions.	S'assurer que toutes les données introduites dans la base de données du RBI sont conformes aux normes, et que toutes les nouvelles immobilisations entrées dans le système sont admissibles à un financement.		• Sans objet au niveau régional.

Planification de l'exploitation et de l'entretien			
Étape du processus	**Objectif**	**Contrôle**	**Évaluation**
Faire l'analyse et le regroupement des données du RBI pour les publications du Ministère.	Faire l'analyse et le regroupement des données du RBI pour les publications du Ministère.		
Produire et présenter un rapport (BFB/BFN) sur l'exploitation et l'entretien.	Communiquer à l'Administration centrale le montant nécessaire au financement futur des activités d'exploitation et d'entretien.	Présentation du rapport de prévision des activités d'exploitation et d'entretien.	• Sans objet au niveau régional.

Affectation des ressources d'exploitation et d'entretien

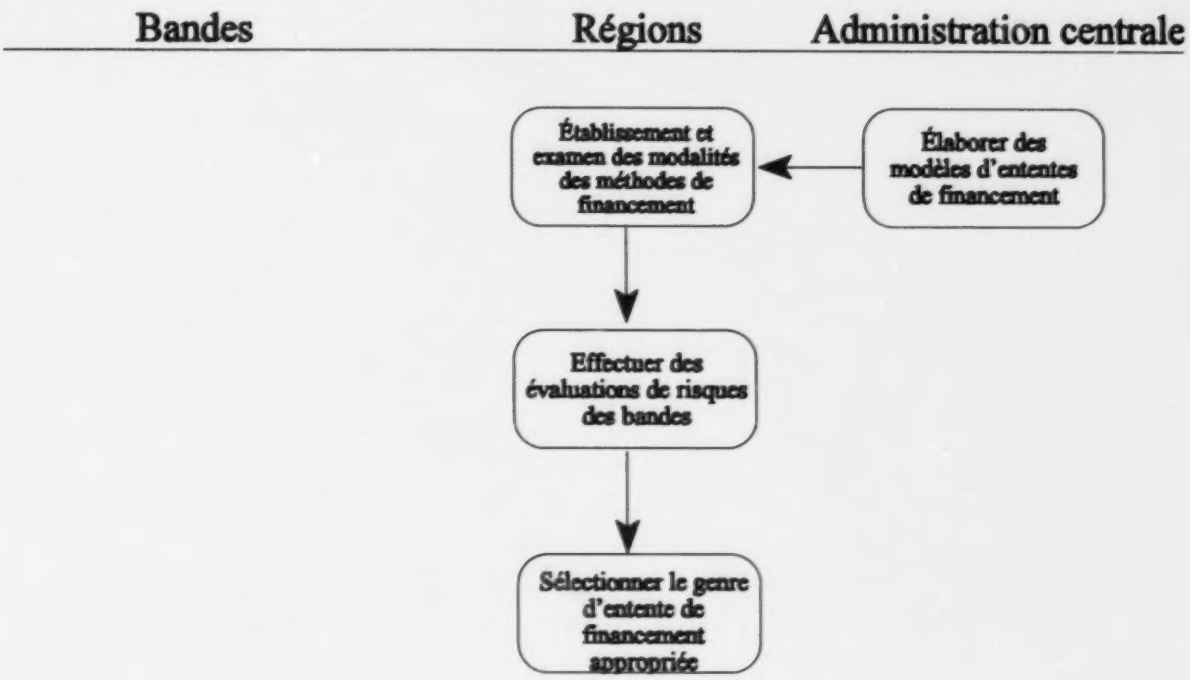


Affectation des ressources d'exploitation et d'entretien			
Étude du processus	**Objectif**	**Contrôle**	**Évaluation**
Calculer les BFB et les BFN annuels régionaux pour tous les biens régionaux bénéficiant de financement.			• Sans objet au palier régional
Comparer les BFN aux BFN de l'exercice précédent afin de déterminer le facteur de croissance.	Déterminer l'augmentation des exigences en financement de toutes les régions (approximativement 2,8 p. 100)	Tout écart de plus de 5 p. 100 devrait faire l'objet d'une explication dans le rapport de vérification.	• La région doit conserver une moyenne de 2,8 p. 100 du total des BFN pour les projets qui seront complétés au cours de l'année.
Déterminer et ajouter le nombre d'unités bénéficiant du financement pour la protection contre les incendies.	Assurer que le financement offert protège les habitations des dangers d'incendie.	La protection contre les incendies est fondée sur un coût unitaire de 80 $ par habitation. Le nombre d'unités d'habitation est tiré de la base de données de gestion des immobilisations de l'année en cours.	• Une partie des 80 $/habitation est distribuée aux bandes afin qu'elles effectuent des inspections de leurs bâtiments et pour les aider à exploiter leur propre service de pompiers. On sensibilise également les bandes à ce sujet.
Calculer et ajouter les sommes nécessaires pour financer la gestion de l'exploitation et de l'entretien .	Tenir compte de la gestion de l'entretien, des inspections du SRCB, de la location des installations d'enseignement, etc.	Il s'agit d'un pourcentage (3 p. 100) de l'aide financière totale accordée pour l'exploitation et l'entretien et la protection contre les incendies.	• Dans certaines régions, on utilise le financement de la gestion de l'entretien pour élaborer des plans d'entretien et des programmes de formation des opérateurs, comme le programme de services itinérants.

Affectation des ressources d'exploitation et d'entretien			
Étude du processus	**Objectif**	**Contrôle**	**Évaluation**
Ajouter des fonds spéciaux d'exploitation et d'entretien pour certaines régions.	Accorder à certaines régions des éléments particuliers d'exploitation et d'entretien qui ne sont pas considérés dans les calculs relatifs aux BFB et aux BFN.	Les besoins spéciaux de financement font l'objet chaque année d'un examen particulier à l'Administration centrale.	• Un financement spécial peut être accordé pour certains biens, selon l'entretien que ces biens peuvent nécessiter.
Ajouter un montant attribué au transfert.	Fournir aux régions par le crédit 15 destiné à l'exploitation et à l'entretien des installations, une aide financière, pour le transfert de services techniques, égale au montant soustrait du crédit 5 du budget de l'an dernier touchant les Services techniques régionaux.		
Déterminer le montant total annuel à allouer aux régions pour le financement de l'exploitation et de l'entretien, et envoyer cette somme aux régions.	Faire connaître aux régions le montant qu'elles vont recevoir annuellement.		• Sans objet au niveau régional.

Affectation des ressources d'exploitation et d'entretien			
Étude du processus	**Objectif**	**Contrôle**	**Évaluation**
Déterminer les sommes allouées à l'exploitation et à l'entretien pour toutes les bandes.	Faire connaître aux bandes le montant qu'elles vont recevoir annuellement.		• Pour déterminer les sommes allouées aux bandes, on calcule les BFN à partir des données du SGI. • Les réparations importantes entrent dans la catégorie des projets d'immobilisations. • Pour le calcul des BFN, on ne prend pas en compte certains facteurs comme l'âge du bien, les matériaux utilisés pour la construction et la qualité de la construction.

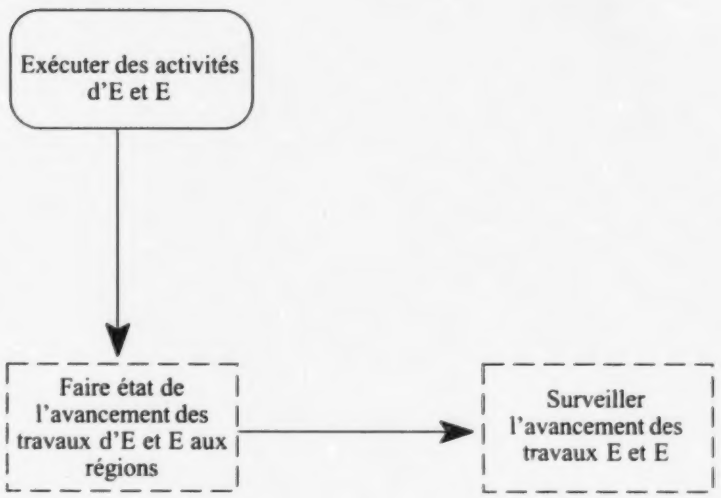
Méthode de financement des activités d'exploitation et d'entretien



Méthode de financement des activités d'exploitation et d'entretien			
Étape du processus	**Objectif**	**Contrôle**	**Évaluation**
Établir et réviser les modalités et conditions des méthodes de financement.	Mettre au point et améliorer pour les bandes les méthodes de financement appropriées au financement du fonctionnement et de l'entretien.		• Les fonds destinés à l'exploitation et à l'entretien sont alloués aux bandes selon l'entente particulière conclue avec elles (ETG, MOF ou ETF). • Les bandes ne rendent compte que des sommes totales consacrées à l'exploitation et à l'entretien .
Faire l'évaluation des risques que représentent les bandes.	Faire en sorte que les bandes tirent le plus grand profit possible du financement, et réduire les risques au minimum pour le Ministère.		• Les régions présument que les bandes peuvent se charger des activités d'exploitation et d'entretien, à moins que celles-ci ne demandent de l'aide.
Choisir le mécanisme de financement appropriée.	Faire en sorte que les bandes tirent le plus grand profit possible du financement, et réduire les risques au minimum pour le Ministère.		• La seule évaluation du caractère adéquat des mécanismes de financement choisis (ETG, MOF ou ETF) est faite lors des vérifications annuelles. • Les bandes peuvent transférer à d'autres secteurs les sommes allouées à l'exploitation et à l'entretien . • En règle générale, les bandes ne rendent compte que des sommes totales consacrées à l'exploitation et à l'entretien .

Mise en oeuvre des activités d'exploitation et d'entretien

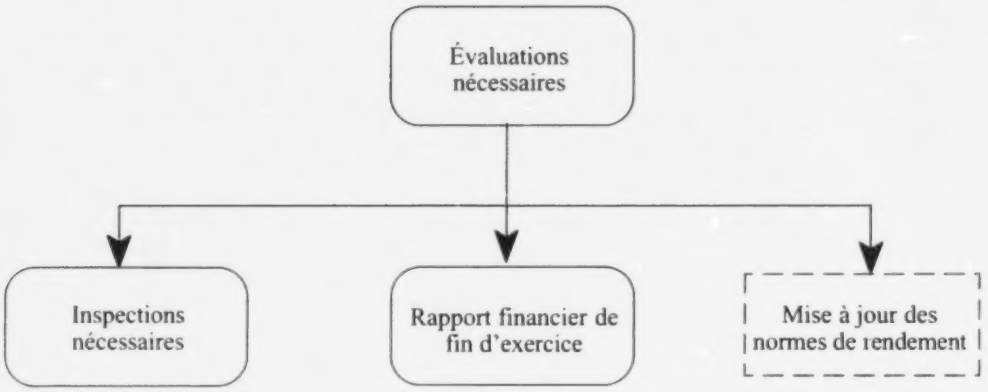
Bandes **Régions** **Administration centrale**



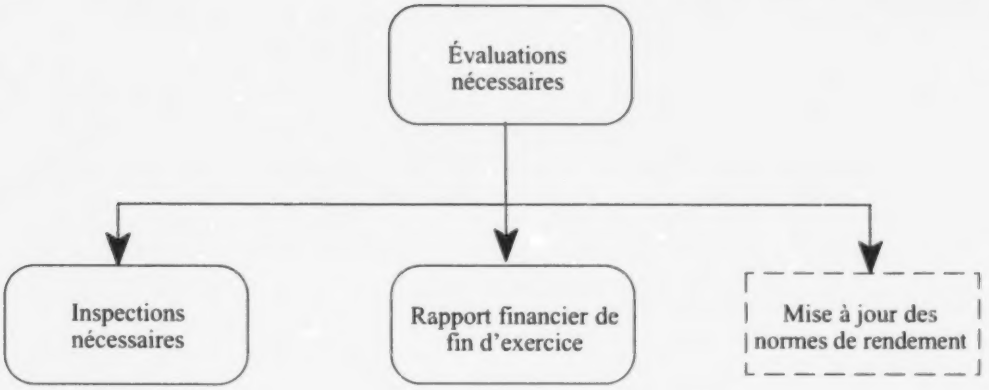
Mise en oeuvre des activités d'exploitation et d'entretien			
Étape du processus	**Objectif**	**Contrôle**	**Évaluation**
Mener à bonne fin les activités d'exploitation et d'entretien.	S'assurer que l'entretien des biens immobiliers soit fait de façon à en accroître la durée de vie.		• Les activités d'exploitation et d'entretien dans les réserves ne sont pas régies par des règles officielles. • Pour certaines bandes, les activités de protection contre les incendies font l'objet de rapports au moment des inspections régulières pour le SRCB. • Quelques bandes tiennent un registre des activités d'exploitation et d'entretien dans la réserve. Certaines bandes utilisent leur plan d'exploitation et d'entretien pour mener leurs activités en ce domaine. Ces processus ne font pas l'objet de rapports aux régions. • Dans certaines régions, on a financé des systèmes de gestion de l'entretien pour aider les bandes à exécuter leurs plans d'exploitation et d'entretien. Les bandes n'utilisent que rarement ces systèmes, parce qu'elles n'ont pas la compétence technique nécessaire pour en assurer le fonctionnement et la mise à jour.
Rendre compte des activités d'exploitation et d'entretien aux régions.	S'assurer que les activités d'exploitation et d'entretien se déroulent conformément aux dispositions de l'entente et que les régions sont tenues au courant de toute modification au plan d'entretien.	Rédiger et transmettre de fréquents rapports d'étape aux régions.	• Les activités d'exploitation et d'entretien ne font pas l'objet de rapports aux régions. • Les seuls documents pouvant faire état des activités d'exploitation et d'entretien dans les réserves sont les formulaires du SRCB.

Mise en oeuvre des activités d'exploitation et d'entretien			
Étape du processus	**Objectif**	**Contrôle**	**Évaluation**
Suivre l'évolution des activités d'exploitation et d'entretien.	S'assurer que l'affectation des fonds pour l'exploitation et l'entretien est justifiée, et que l'on rend compte de toute dérogation aux plans établis.	Examiner et approuver les rapports d'étape transmis par les bandes.	• Les régions ne surveillent pas les activités d'exploitation et d'entretien dans les réserves.

Évaluation des projets d'immobilisation et des activités d'E et E

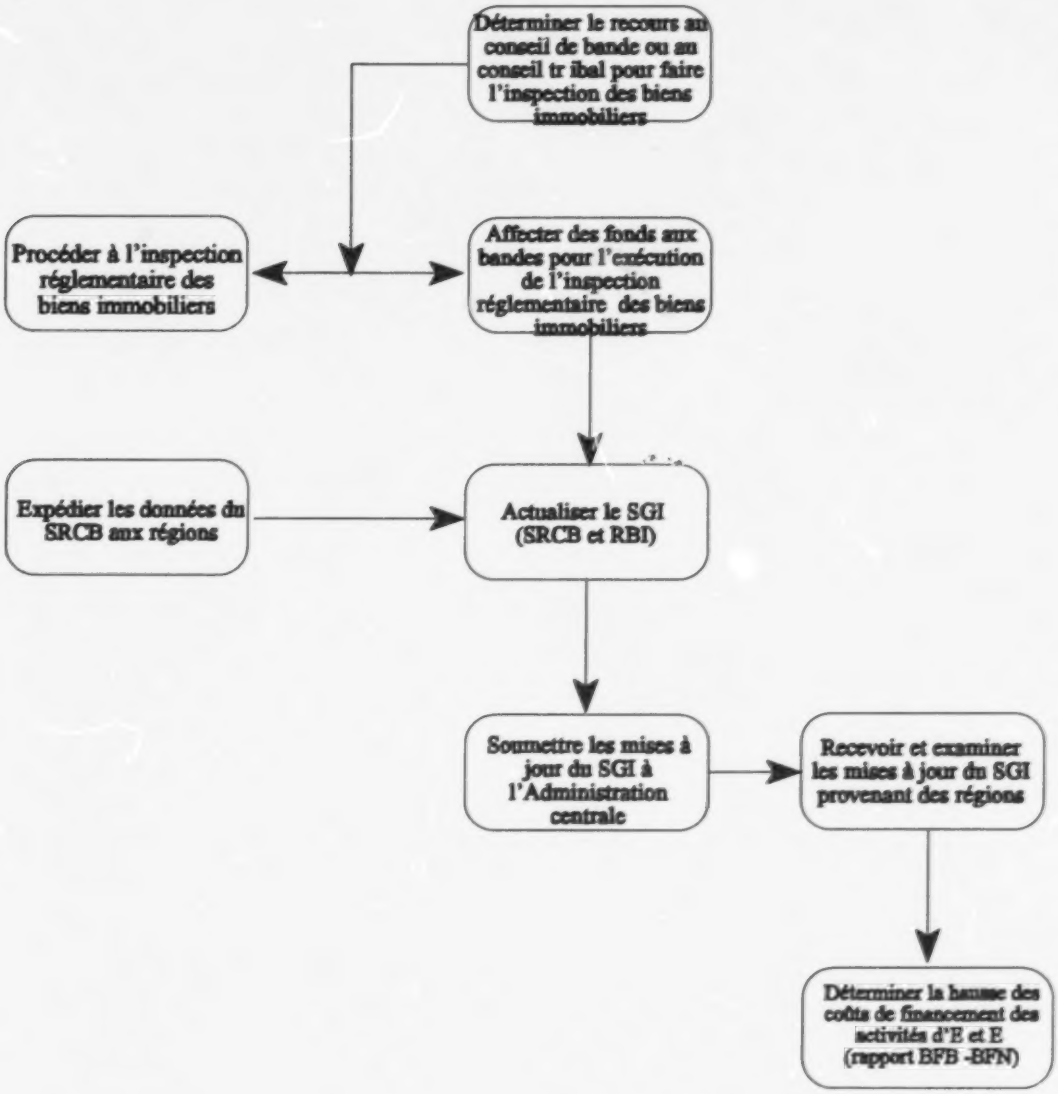


Évaluation des projets d'immobilisation et des activités d'E et E



Inspections réglementaires

Bandes **Régions** **Administration centrale**

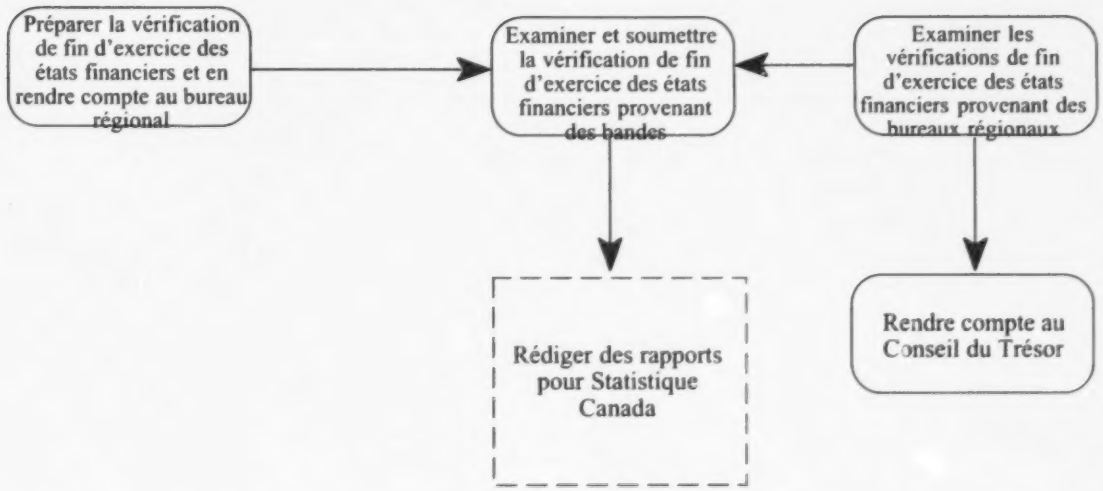


Évaluation des projets d'immobilisations et des activités d'exploitation et d'entretien - Inspections réglementaires			
Étape du processus	**Objectif**	**Contrôle**	**Évaluation**
Déterminer dans quelle mesure on comptera sur les conseils tribaux pour faire l'inspection des biens immobiliers.			• 20 p. 100 des immobilisations font chaque année l'objet d'une inspection par les conseils tribaux ou par des experts-conseils de l'extérieur. • Les autres (soit 80 p. 100) sont inspectées une fois par année par les bandes. • Les conseils tribaux, même lorsqu'ils disposent des services techniques nécessaires, préfèrent parfois ne pas intervenir dans le processus du SRCB.
Allouer des fonds aux bandes pour leur permettre de procéder à l'inspection réglementaire des biens immobiliers.	Assurer l'entretien des biens immobiliers.	Des inspecteurs sont engagés à contrat pour faire l'évaluation de 20 p. 100 de toutes les immobilisations chaque année pendant cinq ans.	• Les régions fournissent des fonds aux conseils tribaux qui effectuent les inspections requises. • Pour toutes les autres bandes, les Services immobiliers du MAINC coordonnent les activités liées au SRCB.
Procéder aux inspections requises.	S'assurer que les biens, dans les réserves soient conformes aux normes de service.	Les bandes doivent inspecter chaque année le reste des biens immobiliers (80 p. 100). Il s'agit de vérifier si les niveaux de service sont conformes aux normes.	• Une fois par année, les conseils tribaux ou les Services immobiliers du MAINC font les inspections requises pour le SRCB et transmettent leurs rapports à la région. • Les inspections effectuées par les bandes sur le reste des biens (80 p. 100) ne font pas l'objet de rapports. Il n'y a pas de système permettant de vérifier si ces inspections sont vraiment faites.
Envoyer les formulaires du SRCB aux régions.			• Les formulaires du SRCB doivent être transmis aux régions au plus tard à la fin d'octobre. En règle générale, les échéances sont respectées. Les conseils tribaux veillent à ce que les formulaires soient remis à temps.

Évaluation des projets d'immobilisations et des activités d'exploitation et d'entretien - Inspections réglementaires			
Étape du processus	**Objectif**	**Contrôle**	**Évaluation**
Mettre à jour les données du SGI (par les formulaires du SRCB et du RBI).		Les bandes doivent transmettre les formulaires du SRCB remplis à l'administrateur régional du SGI, au plus tard le 30 mars. S'assurer que les formulaires du RBI et du SRCB ont été transmis au cours de l'année pour chaque projet d'immobilisations.	• Les données contenues dans les formulaires du SRCB sont entrées dans le SGI à la fin d'octobre. • Dans certains cas, une mise à jour du SRCB entraîne une mise à jour du RBI. Les régions examinent soigneusement le contenu des formulaires du SRCB parce que tout changement concernant l'état d'un bien peut avoir une incidence sur les montants nécessaires à l'exploitation et à l'entretien. • Les données du RBI sont entrées chaque année dans le SGI.
Soumettre les mises à jour du SGI à l'Administration centrale.		Communiquer les informations au SGI par voie électronique ou manuelle, suivant les procédures du RBI et de la BDGI, au plus tard le 15 mai.	• Les régions communiquent l'information en temps opportun.
Recevoir et examiner les mises à jour du SGI provenant des régions.		L'administrateur du système accuse réception de toutes les informations contenues dans les bases de données et il fait la mise à jour du système.	• Sans objet au niveau régional.
Déterminer l'augmentation du financement de l'exploitation et de l'entretien (rapport sur les BFB et BFN).	Procéder à la planification des activités d'exploitation et d'entretien et à l'affectation des ressources.		

Rapport financier de fin d'exercice

Bandes **Régions** **Administration centrale**



Projets d'immobilisations et évaluation de l'exploitation et de l'entretien - Rapports financiers de fin d'exercice			
Étape du processus	**Objectif**	**Contrôle**	**Évaluation**
Préparer la vérification de fin d'exercice des états financiers et en faire rapport au bureau régional.	Déterminer la situation financière des projets d'immobilisations et s'assurer que les fonds ont été bien administrés.	Présentation au bureau régional des états financiers de fin d'exercice et des changements touchant les biens immobiliers.	• Toutes les bandes qui reçoivent un montant supérieur au montant déterminé doivent présenter des états financiers vérifiés. • Les Services de financement procèdent à un examen de la vérification pour déterminer si des mesures correctives doivent être prises. • Un rapport sur l'état de la vérification est établi, dans lequel on mentionne les états financiers qui ont été reçus. Si les états financiers ne sont pas soumis avant le 15 juillet, le financement facultatif est bloqué.
Examiner et présenter la vérification de fin d'exercice des états financiers des bandes (régions).	Déterminer la situation financière des projets d'immobilisations et s'assurer que les fonds ont été bien administrés.	Présentation des états financiers de fin d'exercice à l'Administration centrale.	• Les états financiers des bandes ne sont pas présentés à l'Administration centrale. • Chaque deux semaines, un rapport sommaire indiquant le nombre d'états reçus et le nombre d'états à recevoir est transmis à l'Administration centrale.
Examiner la vérification de fin d'exercice des états financiers des bureaux régionaux (Administration centrale).	Déterminer la situation financière des projets d'immobilisations et s'assurer que les fonds ont été bien administrés.	Réception des rapports financiers et vérification de leur conformité avec l'accord conclu avec le Conseil du Trésor.	• Sans objet au niveau régional.
Faire rapport au Conseil du Trésor.	Déterminer la situation financière des projets d'immobilisations et s'assurer que les fonds ont été bien administrés.		• Sans objet au niveau régional.

Mandat

MANDAT

VÉRIFICATION DES RÉGIMES DE GESTION DU FINANCEMENT DES PROJETS D'IMMOBILISATIONS ET DE L'EXPLOITATION ET DE L'ENTRETIEN

CONTEXTE :

Dans le chapitre 23 du rapport du Vérificateur général de novembre 1995, on signalait la faiblesse du cadre de reddition des comptes de l'activité des immobilisations et de l'exploitation et de l'entretien, et la nécessité de maîtriser les risques et d'assurer l'entretien approprié des immobilisations. En réaction aux questions soulevées par le Vérificateur général, le Ministère effectuera la vérification des régimes en place de gestion des immobilisations et de l'entretien, afin de déterminer les lacunes et de recommander les mesures correctives nécessaires.

L'activité des immobilisations porte sur la construction, l'exploitation et l'entretien des éléments d'infrastructure des collectivités, comme les écoles, les systèmes d'approvisionnement en eau potable et d'épuration des eaux usées, l'électrification, les routes, les bâtiments communautaires et la protection contre les incendies, ainsi que sur les moyens permettant de fournir des services spéciaux comme la prévention des inondations et de l'érosion. Dans le cadre de ses responsabilités, le MAINC doit participer au financement des projets gérés par les bandes, fournir des services appropriés d'experts professionnels et techniques, veiller à l'obtention d'une valeur optimale pour l'argent dépensé, maîtriser les risques, superviser les programmes de gestion de l'entretien mis en oeuvre par les bandes et contrôler le respect des modalités des ententes de financement.

C'est en se fondant sur les plans d'immobilisations quinquennaux des collectivités que le MAINC approuve le financement des projets, en fonction de la priorité de chaque projet et des ressources disponibles. La priorité est accordée aux aspects de la santé, de la sécurité, de la recapitalisation et de la croissance, dans cet ordre.

.../2

L'exécution de l'activité des immobilisations incombe aux Premières Nations. La responsabilité des travaux publics et de l'infrastructure est l'un des éléments sur lesquels portent les négociations tenues en vertu de l'**Approche pour le droit inhérent et la négociation de l'autonomie gouvernementale des Autochtones**. Toutefois, en raison des contraintes accrues imposées en matière de ressources, le Ministère doit améliorer son rendement pour ce qui est de l'exécution des conditions contenues dans les ententes de financement et veiller à ce que les intéressés rendent compte de façon appropriée des résultats obtenus en contrepartie des fonds engagés pour les immobilisations et l'exploitation et l'entretien.
On a effectué un examen stratégique de l'activité des immobilisations au cours de l'exercice financier de 1994-1995. Ce travail a permis de définir les objectifs et les indicateurs de rendement pour chacune des sous-activités des immobilisations. Nous examinons cet aspect actuellement dans le cadre du travail portant sur les ententes de transfert financier.

BESOIN :

Ce projet aidera à répondre aux préoccupations soulevées dans le rapport du Vérificateur général au sujet de la mise en oeuvre par les régions des méthodes ministérielles de financement des activités touchant les immobilisations et l'exploitation et l'entretien. Il est nécessaire en particulier de déterminer les points faibles dans les procédures touchant :

1. l'évaluation des risques;
2. optimisation des ressources;
3. la réalisation des projets;
4. l'exécution appropriée des mesures d'entretien; et
5. le respect des besoins du Ministère en matière de planification, de mise en oeuvre et d'évaluation des projets d'immobilisations.

ÉTENDUE :

Ce projet englobera toutes les régions, sauf les Territoires du Nord-Ouest (T.N.-O.). On examinera les méthodes utilisées dans les régions pour l'examen (notamment l'évaluation des risques et l'optimisation des ressources), l'approbation, le financement, la supervision, la vérification et l'évaluation des activités d'entretien et des projets d'immobilisations financés par le Ministère, ainsi que le respect des modalités de financement. Si, dans le cadre de l'exécution du projet, des renseignements sont obtenus ou des points de vue sont exprimés au sujet des autres questions soulevées par le Vérificateur général, par exemple, sur les objectifs d'exploitation, les allocations régionales, le recours aux services d'experts-conseils, nous inclurons dans le rapport à cet égard les recommandations ou les commentaires jugés pertinents.

QUESTIONS :

Dans le rapport du projet, nous déterminerons, par région, les méthodes en usage et les moyens utilisés par les fonctionnaires régionaux pour :

- établir les conditions en vertu desquelles le financement des activités d'exploitation et d'entretien est fourni aux Premières Nations;
- contrôler, vérifier et évaluer comment les sommes destinées à l'exploitation et à l'entretien sont dépensées par les Premières Nations;
- évaluer l'optimisation des ressources et gérer les risques liés à l'exécution des projets d'immobilisations par les Premières Nations;
- établir les modalités régissant le financement des projets d'immobilisations;
- contrôler, vérifier et évaluer la mise en oeuvre des projets d'immobilisations; et
- cerner les meilleures pratiques.

MÉTHODE :

La méthode consistera à définir les modèles des différentes activités à examiner en nous fondant sur les modèles d'ententes de financement, sur la politique en ce domaine et sur les autres directives fournies aux régions. Nous nous servirons ensuite de ces modèles pour évaluer les pratiques des régions. Au cours de l'examen, nous déterminerons dans quelle mesure les modèles et les politiques permettent de répondre adéquatement aux préoccupations exprimées par le Vérificateur général, nous examinerons la performance des régions dans les activités réalisées pour répondre aux exigences actuelles dans le cadre de l'administration de l'activité des immobilisations et nous cernerons les meilleures pratiques. L'objectif sera de garantir que les fonds affectés aux immobilisations sont utilisés de façon efficace et efficiente, en ce qui concerne les risques et l'optimisation des ressources.

Nous demanderons aux bureaux régionaux et à un nombre limité de Premières Nations et de conseils tribaux de participer au projet en nous faisant partager leur expérience.

Nous établirons un comité consultatif du projet qui conseillera l'équipe responsable. Ce comité comprendra des membres des secteurs suivants :

- Financement et programmes pour les Indiens;
- Paiements de transfert;
- Services immobiliers;
- Qualité de l'information et recherche; et
- Bureaux régionaux.

.../4

ÉTAPES : La vérification sera effectuée en trois étapes. La première comprendra l'examen préliminaire de la documentation pertinente, l'élaboration de modèles, l'établissement des questions à poser dans les régions et l'échéancier. La deuxième portera sur l'exécution de la vérification dans les régions. Dans le cadre de la troisième étape, nous analyserons les résultats, nous cernerons les meilleures pratiques, nous établirons les recommandations et nous dresserons les rapports régionaux et le rapport final.

COÛT : Le projet sera réalisé à l'aide de fonds destinés aux contrats et à des ressources de la Direction générale de l'évaluation et de la vérification interne (DGÉVI) qui l'administrera. On estime qu'il coûtera entre 100 000 $ et 125 000 $.

APPROUVÉ PAR :

J. Stagg
Sous-ministre adjoint
Politique et orientation stratégique
le 12 janvier 1996

Plan d'action

AUDIT AND EVALUATION/VERIFICATION INTERNE ET ÉVALUATION

REQUEST FOR ACTION PLAN/DEMANDE DE PLAN D'ACTION

PROJECT/PROJET: 95 /06
DATE SENT/DATE D'ENVOI: 97-05-29
DATE DUE/ÉCHÉANCE: 97-06-05

PROJECT TITLE/TITRE DU PROJET: Vérification des régimes de gstion du financement des projets d'immobilisations et du fonctionnement et de l'entretien

REGION OR BRANCH/RÉGION OU DIRECTION GÉNÉRALE: Direction générale des politiques et des programmes socio-économiques

(1) RECOMMENDATIONS / RECOMMANDATIONS	(2) REPORT / RAPPORT PAGE NO.	(3) ACTION PLAN / PLAN D'ACTION	(4) RESPONSIBLE MANAGER / GESTIONNAIRE RESPONSABLE (TITLE / TITRE)	(5) PLANNED COMPLETION DATE / DATE PRÉVUE DE MISE EN OEUVRE
1(a) Le directeur général, Direction générale des politiques et des programmes socio-économiques devrait mettre fin au régime par objectifs en usage et clairement instaurer un régime de financement à long terme des projets d'immobilisations, régime qui pourrait comprendre des objectifs opérationnels à court terme.	17	Examen complet des objectifs opérationnels actuels et, au besoin, établissement d'objectifs révisés et établissement d'un régime de mesure du rendement. (Commentaires :) Le Ministère a entrepris de revoir sa façon d'établir les objectifs opérationnels pour toutes les composantes importantes des immobilisations et des activités d'entretien dans les réserves. Cet examens'est déroulé en deux étapes, soit une première étape qui a consisté à faire une évaluation à jour des besoins, et la deuxième à élaborer des objectifs révisés devant être approuvés par la haute direction.	Directeur, Développement communautaire Support : Services immobiliers Consultation : Régions Finances	31 janvier 1998
2. Le directeur général, Direction générale des politiques et des programmes socio-économiques, de concert avec le directeur général, Direction générale des finances, devrait procéder à un examen visant à déterminer comment répartir les fonds entre les régions. L'examen préciserait clairement à la fois la justification du choix de la méthode d'attribution et les rôles précis qui seraient dévolus au directeur général des Finances et à chaque bureau régional. L'affectation des fonds pour les projets d'immobilisations devraient être conforme aux objectifs du Ministère.	17	Examen complet des besoins actuels du Ministère d'après le mode d'attribution des fonds aux régions. (Commentaires :) Une évaluation à jour des besoins en immobilisations dans les réserves a révélé que les besoins actuels dépassent de beaucoup les fonds disponibles et que les sommes actuellement consacrées au financement régional s'écartent d'au plus 2 à 3 p. 100 de l'actuelle part proportionnelle des besoins régionaux. Il faudra décider si le Ministère doit rajuster les sommes actuellement affectées au financement. Compte tenu des fonds disponibles et du fait qu'une modification du système d'attribution des fonds aurait des répercussions minimes, il est recommandé dans un document de travail que l'actuelle méthode d'attribution soit conservée.	Directeur, Développement communautaire Support : Services immobiliers Consultation : Régions Finances	31 janvier 1998
3. Le directeur général, Direction générale des politiques et des programmes socio-économiques, de concert avec le directeur général, Direction générale des finances, devrait clairement définir la démarche à suivre pour inclure certains types d'infrastructures dans l'entente-cadre de financement de la Première Nation.	18	Terminer les travaux relatifs aux paiements de transfert afin de définir les activités fondamentales et facultatives ainsi que leurs régimes de gestion appropriés. (Commentaires :) Des discussions préliminaires ont eu lieu. L'établissement de définitions devra se faire dans le contexte de la mise en oeuvre de l'ETF.	Directeur, Développement communautaire; et Directeur, Paiements de transfert	31 décembre 1997

AUDIT AND EVALUATION/VERIFICATION INTERNE ET ÉVALUATION

REQUEST FOR ACTION PLAN/DEMANDE DE PLAN D'ACTION

PROJECT/PROJET: 95 /06
DATE SENT/DATE D'ENVOI: 97-05-29
DATE DUE/ÉCHÉANCE: 97-06-05

PROJECT TITLE/TITRE DU PROJET: Vérification des régimes de gstion du financement des projets d'immobilisations et du fonctionnement et de l'entretien

REGION OR BRANCH/RÉGION OU DIRECTION GÉNÉRALE: Direction générale des politiques et des programmes socio-économiques

(1) RECOMMENDATIONS / RECOMMANDATIONS	(2) REPORT / RAPPORT PAGE NO.	(3) ACTION PLAN / PLAN D'ACTION	(4) RESPONSIBLE MANAGER / GESTIONNAIRE RESPONSABLE (TITLE / TITRE)	(5) PLANNED COMPLETION DATE / DATE PRÉVUE DE MISE EN OEUVRE
5. Le directeur général, Direction générale des politiques et des programmes socio-économiques devrait examiner la possibilité d'inclure des données préliminaires sur les biens dans le Répertoire des biens immobiliers (RBI) ainsi que les répercussions financières d'une telle action.	19	Finir d'évaluer l'utilité d'ajouter les projets d'immobilisations en cours au RBI ainsi que les répercussions financières d'une telle mesure. (Commentaires :) Un processus de consultation a été lancé auprès des régions afin d'évaluer l'utilité et les répercussions de l'inscription au RBI des projets d'immobilisations en cours. Les résultats de cette étude et la recommandation en découlant seront présentés à la haute direction pour fins d'approbation finale.	Directeur, Développement communautaire Support : Services immobiliers	15 novembre 1997

AUDIT AND EVALUATION/VERIFICATION INTERNE ET ÉVALUATION

REQUEST FOR ACTION PLAN/DEMANDE DE PLAN D'ACTION

PROJECT/PROJET: 95 /06
DATE SENT/DATE D'ENVOI: 97-05-29
DATE DUE/ÉCHÉANCE: 97-06-05

PROJECT TITLE/TITRE DU PROJET: Vérification des régimes de gstion du financement des projets d'immobilisations et du fonctionnement et de l'entretien

REGION OR BRANCH/RÉGION OU DIRECTION GÉNÉRALE: Direction générale des politiques et des programmes socio-économiques

(1) RECOMMENDATIONS / RECOMMANDATIONS	(2) REPORT / RAPPORT PAGE NO.	(3) ACTION PLAN / PLAN D'ACTION	(4) RESPONSIBLE MANAGER / GESTIONNAIRE RESPONSABLE (TITLE / TITRE)	(5) PLANNED COMPLETION DATE / DATE PRÉVUE DE MISE EN OEUVRE
7. Le directeur général, Direction générale des politiques et des programmes socio-économiques, de concert avec le directeur général, Direction générale des finances et avec les directeurs généraux régionaux, devrait établir une liste de vérification type pour chaque dossier de projet. La liste de vérification ferait état des éléments suivants : • des exigences minimales en ce qui concerne les documents à produire et les aspects à prendre en considération à l'égard du projet; • une définition des responsabilités qui incombent à chaque niveau décisionnel.	21	Le Ministère élaborera une liste de vérification type pour les dossiers de projet qui tiendra compte des différences opérationnelles au niveau régional. (Commentaires :) La liste de vérification type sera élaborée en consultation avec la Direction générale des finances, les Services immobiliers et les régions. Elle incorporera toutes les éventuelles améliorations qui s'imposent dans le contexte de la vérification de suivi du Vérificateur général.	Directeur, Développement communautaire Support : Services immobiliers Consultation : Régions Finances	30 novembre 1997

AUDIT AND EVALUATION/VERIFICATION INTERNE ET ÉVALUATION
REQUEST FOR ACTION PLAN/DEMANDE DE PLAN D'ACTION

PROJECT/PROJET: 95 /06
DATE SENT/DATE D'ENVOI: 97-05-29
DATE DUE/ÉCHÉANCE: 97-06-05

PROJECT TITLE/TITRE DU PROJET: Vérification des régimes de gestion du financement des projets d'immobilisations et du fonctionnement et de l'entretien

REGION OR BRANCH/RÉGION OU DIRECTION GÉNÉRALE: Toutes les régions

(1) RECOMMENDATIONS / RECOMMANDATIONS	(2) REPORT / RAPPORT PAGE NO.	(3) ACTION PLAN / PLAN D'ACTION	(4) RESPONSIBLE MANAGER / GESTIONNAIRE RESPONSABLE (TITLE / TITRE)	(5) PLANNED COMPLETION DATE / DATE PRÉVUE DE MISE EN OEUVRE
1(b) Les directeurs généraux régionaux devraient mesurer les résultats selon ces objectifs et en rendre compte au directeur général, Direction générale des politiques et des programmes socio-économiques.	17	Examen détaillé des objectifs opérationnels actuels et élaboration d'objectifs révisés qui serviront à mesurer le rendement. (Commentaires :) L'AC et les régions examineront et mettront en oeuvre un régime cohérent de mesure du rendement en fonction de cibles et d'objectifs de programme.	DGR Support : Développement communautaire	31 janvier 1998
4. Les directeurs généraux régionaux devraient veiller à ce que les plans d'immobilisations régionaux fassent état des projets étayés par les plans de développement matériel des collectivités des Premières Nations avec les objectifs établis par le Ministère.	19	Au moment d'examiner et d'approuver les projets d'immobilisations d'envergure, les régions veilleront à ce que ces projets soient compatibles avec les plans de développement des collectivités.	DGR	31 mars 1998
6. Les directeurs régionaux des Services du financement devraient veiller à ce que les Premières Nations établissent un plan de gestion de l'entretien comme il se doit. Lorsqu'une Première Nation recommande une solution de rechange convenable, cette dernière devrait être clairement énoncée dans les modalités et être appliquée, s'il y a lieu.	20	Mise en place d'un régime de surveillance de la conformité en matière d'exploitation et d'entretien des immobilisations. (Commentaires :) Une directive provisoire en matière de conformité a été élaborée et diffusée aux régions pour ce qui est de l'exploitation et de l'entretien des immobilisations des Premières Nations. Cette directive sera intégrée à la directive ministérielle révisée en matière d'exploitation et d'entretien, et sera promulguée d'ici le 31 mars 1998. Toutes les régions doivent s'être donné un mécanisme de surveillance de la conformité pour l'exploitation et l'entretien d'ici 1998-1999.	DGR Support : Finances Services immobiliers Développement communautaire	31 mars 1999
8(b) Les directeurs régionaux des Services du financement devraient s'assurer que les dossiers relatifs aux projets d'immobilisations dans leur région fassent état de l'évaluation des risques et des conclusions à cet égard.	22	Par suite de l'étude réalisée par le BVG en novembre 1995, toutes les régions ont pris les mesures voulues pour que l'évaluation des risques et les conclusions de l'évaluation soient bien documentées dans les dossiers de projet.	DGR	30 avril 1997

AUDIT AND EVALUATION/VERIFICATION INTERNE ET ÉVALUATION

REQUEST FOR ACTION PLAN/DEMANDE DE PLAN D'ACTION

PROJECT/PROJET: 95 /06
DATE SENT/DATE D'ENVOI: 97-05-29
DATE DUE/ÉCHÉANCE: 97-06-05

PROJECT TITLE/TITRE DU PROJET: Vérification des régimes de gestion du financement des projets d'immobilisations et du fonctionnement et de l'entretien

REGION OR BRANCH/RÉGION OU DIRECTION GÉNÉRALE: Direction générale des finances

(1) RECOMMENDATIONS / RECOMMANDATIONS	(2) REPORT / RAPPORT PAGE NO.	(3) ACTION PLAN / PLAN D'ACTION	(4) RESPONSIBLE MANAGER / GESTIONNAIRE RESPONSABLE (TITLE / TITRE)	(5) PLANNED COMPLETION DATE / DATE PRÉVUE DE MISE EN OEUVRE
8(a) Le directeur, Direction des paiements de transfert de l'Administration centrale devrait définir des lignes directrices fondamentales pour l'élaboration des modalités des ententes de financement d'après une évaluation de la Première Nation.	22	Évaluations de gestion réalisées auprès de chaque Première Nation d'ici le 31 mars 1998. Les éventuelles observations effectuées se reflèteront au besoin dans les modalités des ententes de financement.	Directeur, Paiements de transfert	31 mars 1998
9. Le directeur général, Direction générale des finances, de concert avec le directeur général, Direction générale des politiques et des programmes socio-économiques, devrait finaliser les lignes directrices à l'intention du personnel régional en ce qui concerne le niveau de surveillance qu'exige le Ministère. Ces lignes directrices devraient par ailleurs se refléter dans les modalités des ententes de financement.	23	Les lignes directrices relatives à la conformité en matière de fonctionnement et d'entretien des immobilisations des Premières Nations seront officiellement intégrées à une directive révisée concernant le programme d'exploitation et d'entretien des installations qui sera promulgué en 1997-1998 par le secteur des Politiques et de l'orientation stratégique. Les régions devront avoir mis en oeuvre un mécanisme de surveillance de la conformité d'ici 1998-1999.	Directeur général, SEPP Directeur général, Finances	31 mars 1998 31 mars 1999

AUDIT AND EVALUATION/VERIFICATION INTERNE ET ÉVALUATION

REQUEST FOR ACTION PLAN/DEMANDE DE PLAN D'ACTION

PROJECT/PROJET: 95 /06
DATE SENT/DATE D'ENVOI: 97-05-29
DATE DUE/ÉCHÉANCE: 97-06-05

PROJECT TITLE/TITRE DU PROJET: Vérification des régimes de gestion du financement des projets d'immobilisations et du fonctionnement et de l'entretien

REGION OR BRANCH/RÉGION OU DIRECTION GÉNÉRALE: Direction générale de la gestion de l'information

(1) RECOMMENDATIONS / RECOMMANDATIONS	(2) REPORT / RAPPORT PAGE NO.	(3) ACTION PLAN / PLAN D'ACTION	(4) RESPONSIBLE MANAGER / GESTIONNAIRE RÉSPONSABLE (TITLE / TITRE)	(5) PLANNED COMPLETION DATE / DATE PRÉVUE DE MISE EN OEUVRE
10. Le directeur général, Direction générale de la gestion de l'information devrait évaluer l'avantage que représente pour les Premières Nations l'obtention de renseignements sur leurs résultats, par l'intermédiaire d'un rapport annuel.	23	Voilà une excellente idée. Cependant, cette recommandation devrait plutôt s'adresser aux directeurs généraux des Finances et des PPSÉ. La Direction générale de la gestion de l'information jouera un rôle de soutien. (Cette recommandation est davantage liée aux questions d'administration des Premières Nations qu'à une question précise d'exploitation et d'entretien des immobilisations. Elle relève de la «divulgation», qui est l'un des trois principes de la reddition de comptes, les deux autres étant la «transparence» et le «recours».) Le cadre de gestion de l'information précise les données nécessaires aux projets d'immobilisations et aux activités d'exploitation et d'entretien. Les données précises qui sont recueillies sont déterminées par les spécialistes du programme ou de l'activité et comprennent des renseignements et données de base (et détaillés) sur les collectivités des Premières Nations. La DGGI confirmera à nouveau les exigences précisées dans le Cadre de gestion de l'information concernant les immobilisations ainsi que l'exploitation et l'entretien. Les discussions se poursuivent au sujet de l'initiative entourant les indicateurs fondés sur les résultats. Le Ministère doit attendre l'issue de ces discussions avant d'envisager la communication de quelque renseignement que ce soit sur le rendement au moyen d'un rapport annuel.	Directeurs généraux des Finances et des PPSÉ Support : DGGI	31 décembre 1997